

Informe No. 36285-BO

Bolivia

Análisis de la Situación Institucional y de Gobernabilidad

Hacia una Descentralización Inclusiva

(En Dos Tomos) Tomo II: Análisis Técnico Detallado

30 de Mayo de 2006

Grupo Sector Público

Unidad Sector de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica

Región América Latina y Caribe

FILE COPY



Documento del Banco Mundial

REPUBLICA DE BOLIVIA – AÑO FISCAL

1º Enero – 31 Diciembre

EQUIVALENCIAS MONETARIAS

(al 7 de diciembre de 2005)

Unidad monetaria = (bs) bolivianos

US\$1 = 8.02

ABREVIACIONES Y ACRÓNIMOS

CAINCO	Cámara de Industrias, Comercio, Servicios y Turismo	LH	Ley de Hidrocarburos
CCF	Certificados de Crédito Fiscal	LPP	Ley de Participación Popular
CFAA	Evaluación Financiera y de Responsabilidad de País	LRF	Legislación sobre responsabilidad fiscal
CPAR	Informe de Evaluación de Adquisiciones del País	PIB	Producto Interno Bruto
DFID	Agencia para el Desarrollo Internacional (RU)	PRF	Programa de Readecuación Financiera
FAM	La asociación de Municipios	PRI	Proyecto de Reforma Institucional
FNDR	Fondo Nacional de Desarrollo Rural	SAFCO	Ley de Administración y Control Gubernamentales
FODESEC	Fondo de Desarrollo Seccional	SEDES	Secretaría Departamental de Salud
GTZ	Cooperación Técnica Alemana	SEDUCA	Secretaría Departamental de Educación
HIPC	Países Pobres Altamente Endeudados	SEPCAM	Secretaría Departamental de Caminos
ICE	Impuesto al Consumo Específico	SIGMA	Sistema Integral de Gestión Financiera
IDH	Impuesto Directo a los Hidrocarburos	SNC	Servicio Nacional de Caminos
IEDH	Impuesto Especial a los Hidrocarburos	SPNF	Sector Público No-Financiero
IIA	Indicador Internacional de Aspeza	SUMI	Seguro Universal Materno Infantil
IGR	<i>Institutional and Governance Review</i> (Análisis de la Situación Institucional y de Gobernabilidad)	TMI	Tasa de Mortalidad Infantil
IVA	Impuesto al Valor Agregado	TMM	Tasa de Mortalidad Materna
		UCAC	Unidad Coordinadora de Asamblea Constituyente
		UDAPE	Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas

Vice Presidenta:	Pamela Cox
Director de País:	Marcelo Giugale
Director PREM:	Ernesto May
Gerente de Sector:	Ronald E. Myers
Economista Líder:	Vicente Fretes-Cibils
Gerente de Proyecto:	Edgardo Mosqueira
Co-Gerente de Proyecto:	Jonas Frank

Este informe se ha preparado con el apoyo del Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional (DFID) y la Cooperación Técnica Alemana (GTZ).

DFID Department for
International
Development

gtz

Tabla de contenidos

Introducción	i
1. Descentralización en Bolivia: actores, intereses e incentivos.....	1
Introducción	1
Los actores	2
¿Por qué está sucediendo la descentralización ahora en Bolivia?	7
¿Realmente se trata de descentralización?	9
El contexto institucional.....	10
¿Puede ayudar la descentralización a reducir la crisis de gobernabilidad en Bolivia?	11
2. Evaluación de las capacidades institucionales de las prefecturas	13
Introducción	13
Evaluación de las capacidades institucionales individuales de las prefecturas	16
Conclusión	20
3. Responsabilidad fiscal y administración de la deuda subnacional	23
Introducción	23
Antecedentes: esfuerzos anteriores para fortalecer la responsabilidad fiscal en los niveles subnacionales	24
Nuevos desafíos que implica la descentralización hacia los gobiernos departamentales.....	27
Lineamientos de la experiencia internacional para fortalecer la responsabilidad fiscal.....	29
Alternativas de política para Bolivia en el futuro.....	31
Conclusiones y condiciones de éxito	34
4. Gestión de recursos humanos y descentralización	35
Introducción	35
Empleo público y planilla salarial.....	38
Personal en las prefecturas	40
Roles de la administración de recursos humanos en educación y salud.....	42
Caminos para descentralizar los recursos humanos	44
Conclusiones y condiciones de éxito	49
5. Descentralización del sector de educación	55
Introducción	55
Situación actual: la calidad de la educación y organización	56
Descentralización futura en el sector educación boliviano: alternativas y recomendaciones	62
Conclusiones y condiciones de éxito	69
6. Descentralización del sector de salud	71
Introducción	71
Perfil y políticas de la salud en Bolivia.....	72
Actuales arreglos institucionales del sector salud	75
Descentralización futura: opciones y recomendaciones.....	80
Conclusiones y condiciones de éxito	91
7. Descentralización del sector caminos	93
Introducción	93
La calidad de los servicios de caminos y arreglos institucionales actuales	94

Descentralización en el sector caminos	109
Conclusiones y condiciones de éxito	116
8. Descentralización de los poderes tributarios a los gobiernos departamentales	119
Introducción: el desafío de la tributación en el nivel departamental	119
Principios para la descentralización de ingresos e impuestos	120
Opciones para la descentralización de impuestos a los gobiernos departamentales	121
Implicancias de la descentralización de ingresos tributarios	124
Diseñando una estrategia de implementación para la descentralización de impuestos	127
Conclusión y condiciones de éxito	129
9. Transferencias intergubernamentales y financiamiento de gastos descentralizados	131
Introducción	131
Transferencias sectoriales: financiamiento de las responsabilidades de gastos descentralizados	132
Transferencias intergubernamentales	134
Conclusión y condiciones de éxito	150
BIBLIOGRAFÍA	153
MAPA	dentro de la cubierta de atrás

ANEXOS

Anexo 4.A: Estructura organizacional del Gobierno de Bolivia, 2005	51
Anexo 4.B: Administración de la planilla salarial a través del sistema del Tesoro Nacional	54
Anexo 7.A: Organigramas de actores institucionales clave	117
Anexo 8.A: Supuestos de la estimación de ingresos departamentales por impuestos	130

CUADROS

Cuadro 2.1: Disponibilidad de sistemas de las prefecturas departamentales	15
Cuadro 2.2: Ejecución presupuestaria del gasto de inversión (en millones de Bs.), 2004	15
Cuadro 3.1: Estimación de la deuda mantenida por las prefecturas, 2004–05	28
Cuadro 3.2: Canales para el control de déficits y deuda	30
Cuadro 4.1: Composición del gastos del Tesoro Nacional, presupuesto 2005	38
Cuadro 4.2: Gastos de la planilla salarial por sector, 2000–05 (millones de Bs.)	39
Cuadro 4.3: Gastos de la planilla salarial por sector, 2000–05 (como porcentaje del total de la planilla salarial)	39
Cuadro 4.4: Posiciones en educación (pagadas por el TGN) y planilla salarial por departamento, 2004	40
Cuadro 4.5: Empleados del servicio de salud (pagados por el TGN) y planilla salarial por departamento, 2004	41
Cuadro 4.6: Oficiales de la policía por planilla distrital (y departamental), 2004–05	41
Cuadro 4.7: Asignación de autoridad por acciones clave de personal en educación y salud	42
Cuadro 4.8: Transferencias del Tesoro Nacional a las prefecturas: origen y uso permitido	45
Cuadro 4.9: Porción de gasto de inversión dedicado a programas permitidos bajo el D.S. 26091	45
Cuadro 4.10: Una regla potencial para relajar las restricciones sobre la creación de puestos departamentales	46
Cuadro 4.11: Pago de salarios al personal departamental	47
Cuadro 5.1: Gastos en educación del Ministerio de Educación (en porcentaje), 2002	59
Cuadro 5.2: Gastos en educación primaria y secundaria (en porcentaje del PIB), 2005	60
Cuadro 5.3: Principios para descentralización de educación	63
Cuadro 5.4: Alternativas para la descentralización en el sector educación	64
Cuadro 5.5: Descentralización de educación hacia gobiernos departamentales y responsabilidades	65

Cuadro 5.6: Fase preparatoria previa a la descentralización de educación.....	68
Cuadro 5.7: Paquetes de negociación para descentralización de educación.....	69
Cuadro 6.1: Indicadores del perfil de salud en países seleccionados de América Latina.....	72
Cuadro 6.2: Progreso respecto a seleccionadas Metas de Desarrollo del Milenio (MDMs).....	72
Cuadro 6.3: Progreso en indicadores de servicios de salud seleccionados, Bolivia.....	72
Cuadro 6.4: Presupuesto ejecutado en millones de bolivianos, 2003.....	76
Cuadro 6.5: Gastos por niveles de atención (en miles de US\$), 2002.....	77
Cuadro 6.6: Asignación de responsabilidades por nivel de gobierno.....	78
Cuadro 6.7: Desafíos de descentralización identificados en la Revisión del Gasto Público (2004).....	84
Cuadro 6.8: Fase preparatoria previa a la descentralización de salud.....	88
Cuadro 6.9: Paquetes de negociación para la descentralización de salud.....	89
Cuadro 7.1: Red de caminos de Bolivia y característica, 2004.....	95
Cuadro 7.2: Condición de la red primaria de caminos (por ciento), 1998-2001.....	95
Cuadro 7.3: Calidad de caminos secundarios por departamento, 2004.....	95
Cuadro 7.4: Recursos domésticos y externos por categoría de camino (en millones de USD; por ciento del PIB), 2004.....	98
Cuadro 7.5: Ejecución de presupuesto de caminos por los SEPCAM, 2001-2004.....	107
Cuadro 7.6: Fase preparatoria previa a la descentralización de caminos.....	114
Cuadro 7.7: “Paquete de negociación uno” para la descentralización de caminos: estableciendo responsabilidades para los gobiernos departamentales.....	115
Cuadro 7.8: “Paquete de negociación dos” por descentralización de caminos: mejorando los servicios....	115
Cuadro 8.1: Transferencias e ingresos de los gobiernos regionales en países seleccionados (en porcentaje).....	120
Cuadro 8.2: Casos de país en administración tributaria regional.....	121–122
Cuadro 8.3: Opciones para la tributación regional en Bolivia.....	123
Cuadro 8.4: Nuevo ingreso de impuesto departamental (en US\$ per cápita), 2010.....	124
Cuadro 8.5: Costeo de ingreso de nuevo impuesto y responsabilidades de gasto para los gobiernos departamentales (en millones de US\$), 2005–10.....	125
Cuadro 8.6: Santa Cruz: ingreso potencial de impuesto y responsabilidades de gasto (en porcentaje del PIB), 2010.....	126
Cuadro 8.7: Potosí: ingreso potencial de impuesto y responsabilidades de gasto (en porcentaje del PIB), 2010.....	126
Cuadro 8.8: Tributación departamental y ganancia neta de ingreso por nivel de gobierno (en millones de US\$), 2006-2010.....	126
Cuadro 9.1: Alternativas de financiamiento para descentralización de gasto.....	133
Cuadro 9.2: Los regímenes de transferencias y regalías en Bolivia.....	136–137
Cuadro 9.3: Ingresos por regalías en el sector de petróleo y gas por nivel de gobierno, dos leyes de hidrocarburos, 2006.....	138
Cuadro 9.4: Indicadores de descentralización antes y después de la Ley de Hidrocarburos (en porcentajes), 2004–06.....	138
Cuadro 9.5: Impacto de la Ley de Hidrocarburos (LH) sobre las transferencias interregionales y disparidades (en US\$ per cápita), 2005–06 (proyectado).....	141
Cuadro 9.6: Mecanismos de estabilización en casos de país seleccionados.....	146
Cuadro 9.7: Fórmula de transferencia en casos de país seleccionados.....	148

GRÁFICOS

Gráfico 1.1 Resultados de encuestas en ciudades seleccionadas de Bolivia: “¿las autonomías regionales van a dividir a la nación?” (marzo de 2005).....	6
Gráfico 1.2 Resultados de encuesta: demanda para la descentralización política (marzo de 2005).....	7
Gráfico 2.1: Sistema de representación en Bolivia.....	13
Gráfico 4.1: Sueldos y salarios del gobierno central como porcentaje del ingreso total en Bolivia y en países seleccionados de América Latina, 1991–2000	39
Gráfico 5.1: Tasas de matrícula en educación primaria e INB per cápita en países de América Latina seleccionados	56
Gráfico 5.2: Proporción de estudiantes a maestros versus número de estudiantes y distancia desde el hogar	57
Gráfico 6.1: Presupuesto y pobreza por departamento, 2003	74
Gráfico 6.2: Distribución actual del presupuesto entre departamentos	75
Gráfico 6.3: Arreglos organizacionales y financieros en el sector salud en Bolivia.....	77
Gráfico 6.4: Relaciones organizacionales y financieras bajo descentralización.....	84
Gráfico 6.5: Estimación de partos profesionalmente asistidos en diciembre de 2005.....	90
Gráfico 6.6: Estimación de cobertura del 4 ^{to} control prenatal en diciembre de 2005.....	90
Gráfico 6.7: Estimación de cobertura de la vacuna pentavalente en diciembre de 2005.....	91
Gráfico 7.1: Densidad de la población por kilómetro de camino en los departamentos.....	96
Gráfico 7.2: Crecimiento real e inversión pública y privada en caminos para transporte (como porcentaje del PIB), 1971-2002	97
Gráfico 7.3: Financiamiento externo y doméstico por departamento	98
Gráfico 7.4: Porción de gastos del sector caminos en el presupuesto de inversión (por ciento del PIB, por ciento de Inversiones públicas totales), 1990-2004	100
Gráfico 7.5: Inversiones públicas en caminos (en millones de US\$), 2001-2004	100
Anexo Gráfico 7.1: Organización del Servicio Nacional de Caminos (SNC).....	117
Anexo Gráfico 7.2: Organización de los Servicios Prefecturales de Caminos (SEPCAM)	117
Anexo Gráfico 7.3: Organización de los Directorios Provinciales de Caminos.....	118
Gráfico 8.1: Potencial de impuestos de los departamentos (en bolivianos per cápita), 2010	124
Gráfico 9.1: Ingresos y gastos por nivel de gobierno (en porcentajes del PIB) y desequilibrios fiscales verticales, 2004	135
Gráfico 9.2: Transferencias desde el Fondo de Compensación Departamental (en millones de US\$),1996–2005	139
Gráfico 9.3: Transferencias totales a los gobiernos departamentales e inversión subnacional (en porcentaje del PIB y porcentaje de los actuales impuestos e ingresos de hidrocarburos; términos reales), 1994-2004.....	140
Gráfico 9.4: Transferencias a partir de la Ley de Hidrocarburos (en US\$ per cápita) y criterio de pobreza, 2005–06 (proyectado).....	142
Gráfico 9.5: Estimación de autonomía de toma de decisiones presupuestarias de los gobiernos departamentales (en porcentaje), 2004.....	143
Gráfico 9.6: Proyección del ingreso por hidrocarburos (en porcentaje del PIB), 2002–11	144

RECUADROS

Recuadro 1.1: Descentralización política sin arreglos institucionales y fiscales adecuados: casos de país	11
Recuadro 3.1: Reglas de leyes de responsabilidad fiscal.....	23
Recuadro 4.1: Educación descentralizada en México y Colombia: ¿quién está a cargo?.....	36
Recuadro 4.2: Aumento de transferencias por inadecuada gestión de recursos humanos: caso de Colombia	36
Recuadro 5.1: Descentralización de educación en América Latina: distintos enfoques para financiar la educación.....	66
Recuadro 7.1: Caminos pavimentados (porcentaje de la longitud total de caminos)	94
Recuadro 7.2: Pobre definición de responsabilidades a través de los niveles de gobierno: re-clasificación de caminos	102

Recuadro 7.3: La experiencia de descentralización de los caminos primarios y la costosa re-centralización	104
Recuadro 7.4: Capacidades institucionales de los SEPCAM: el caso de Santa Cruz	107
Recuadro 7.5: Descentralización de caminos en un país federal: el caso de Argentina	110
Recuadro 7.6: El caso de Venezuela: descentralización parcial de los caminos primarios a los estados	111
Recuadro 7.7: La experiencia de Argentina: descentralización del mantenimiento de la red primaria (nacional) de caminos	111
Recuadro 7.8: Principios para la descentralización de caminos	112
Recuadro 8.1: Reglas para la descentralización de ingreso propio e impuestos.....	121
Recuadro 8.2: Condicionando la descentralización del impuesto al ingreso personal con la transferencia de responsabilidades en educación: el caso de España	128
Recuadro 9.1: Hacia un nuevo sistema de transferencias en Bolivia.....	131
Recuadro 9.2: Tres pre-condiciones para la estabilización de las transferencias intergubernamentales	147
Recuadro 9.3: Mejorando los sistemas de transferencia: la secuencia de las reformas es crucial	149



Agradecimientos

Este informe fue realizado por un equipo coordinado por Edgardo Mosqueira (Gerente de Proyecto) y Jonas Frank (Co-Gerente de Proyecto). Los miembros del equipo fueron: Sara Calvo (gestión macro-económica); Christian Gonzalez y Steven B. Webb (responsabilidad fiscal); Rémy Prud'homme, consultor (descentralización fiscal); James Robinson y Carlos Toranzo, consultores (governabilidad y economía política); Patricia Alborta, consultora, y David Tuchsneider (capacidad institucional de las prefecturas); Jeffrey Rinne (gestión de recursos humanos); Raja Bentaouet Kattan, Georgia Pelaez, consultora, y Sergei Soares (sector educación); José Pablo Gómez (sector salud); Jorge Shepherd, consultor, Maria Marcela Silva, y Elaine Tinsley (sector caminos); Christian Gonzalez y Renato Villela, consultor (tributación subnacional). Contribuciones a diferentes secciones del informe fueron realizadas por Fernando Rojas. El equipo también estuvo conformado por Ximena Coronado, Ximena Serrudo, Markus Steinich (GTZ) y Adam Behrendt (DFID). Apoyo editorial fue realizado por Christopher Humphrey y Herman Nissenbaum, consultores. Coordinación general y apoyo logístico fue realizado por Judith Abele, Michael Geller, y Carmen Romero. La traducción del informe al español fue realizada por Sergio Selaya, consultor, y la edición por Humberto Jara, consultor.

Revisión principal (*peer review*): Harald Fuhr (Universidad de Potsdam) y Yasuhiko Matsuda (LCSPS).

La supervisión y dirección general del equipo estuvo a cargo de Marcelo Giugale (Director de País), Connie Luff (Representante Residente), Vicente Fretes-Cibils (Economista Líder), y Ronald E. Myers (Jefe de Sector). Especial agradecimiento extendemos también a Guillermo Perry (Economista Jefe, Región Latinoamérica y El Caribe) por sus valiosos comentarios. El Grupo Sector Público contribuyó en todas las etapas de preparación del informe; en particular agradecemos Linn Hammergren, Alberto Leyton, Chris Parel, Kathrin Plangemann, y Mario Sangines.

Queremos aprovechar la oportunidad para agradecer a varios funcionarios del Gobierno Boliviano, quienes han participado y apoyado constantemente el análisis y las discusiones llevadas a cabo durante la elaboración de este informe. Nuestro reconocimiento va en particular al *Ministerio de la Presidencia*: Sebastián Michel, Fabián Yaksic. *Ministerio de Hacienda*: Gonzalo Aviles Vargas, Juan Brunn, José Camargo-Torrez, Waldo Gutiérrez, Germán Molina-Díaz, Oscar Montaña, Beatriz Muriel, Liliana Riveros. *Ministerio de Participación Popular*: Gloria Ardaya, Martín Pérez, Marcelo Renjel. *Unidad de Análisis de Políticas Económicas (UDAPE)*: Nicole Czerniewicz, Álvaro Lazo, Gabriel Loza. *Superintendencia de Servicio Civil*: Reynaldo Irigoyen, Karin Oporto. *Ministerio de Salud*: Alfredo Ariñez, Álvaro Muñoz Reyes, Cristian Pereira, Tatiana Ruiloba, Julio Von Vacano. *Ministerio de Educación*: Carmen Hada. *Servicio Nacional de Caminos (SNC)*: Jorge Avila-Mirabal, Patricia Ballivián, y además, Mauricio Navarro. Reconocemos así mismo las importantes contribuciones de *La Asociación de Municipios (FAM)*: José Antonio Terán. *Unidad de Coordinación para la Asamblea Constituyente (UCAC)*: Franz Barrios. *Fondo Nacional de Desarrollo Rural (FNDR)*: Alfonso García. *Banco Central*: Juan Antonio Morales.

Estamos especialmente agradecidos por el apoyo brindado por el personal de las Prefecturas de La Paz, Santa Cruz y Chuquisaca, cuyos insumos fueron clave para la elaboración de este informe.

Valiosos comentarios fueron provistos por Alejandro Simone, Ehtisham Ahmad, Simon Cueva, Esteban Vesperoni, Paulo Medas, y Antonio Furtado (FMI), Antonio Guillermo Zoccali, Jaime Alberto Sujoy (BID).

Queremos reconocer y agradecer el apoyo brindado por las agencias de cooperación DFID y GTZ.



INTRODUCCIÓN

I. Antecedentes

Bolivia está actualmente comenzando la segunda fase de su prolongado camino hacia la descentralización. La primera fase de descentralización empezó en 1994, con la creación de los gobiernos municipales, que ahora juegan un rol de creciente importancia en la entrega de servicio público. La segunda fase está enfocada en el fortalecimiento del nivel regional de gobierno. Esta segunda fase presenta oportunidades para reducir la inequidad regional, mejorando los servicios públicos y elaborando un nuevo contrato social en Bolivia. Pero al mismo tiempo, una descentralización más profunda trae consigo muchos riesgos importantes que deben ser atendidos para evitar empeorar un panorama político y económico ya frágil.

Una meta central es usar la siguiente fase de descentralización para alcanzar mayor equidad e inclusión. Esta es una preocupación nacional, ya que Bolivia se encuentra entre los países con mayor desigualdad en América Latina. El diez por ciento más rico de la población del país obtiene 42 por ciento del ingreso nacional, mientras que los más pobres reciben únicamente el 0.3 por ciento. La pobreza y exclusión son particularmente severos para los pueblos indígenas, que comprenden más de la mitad de la población. En 2002, los indígenas bolivianos que vivían en pobreza, superaban en 40 por ciento a los bolivianos no-indígenas pobres, comparado con 30 por ciento en 1997. La mortalidad infantil en las áreas rurales es casi el doble que la de las áreas urbanas. Estas desigualdades son acentuadas por las transferencias fiscales, las que por ejemplo asignan US\$16 per cápita a La Paz (que tiene una de las más grandes comunidades de pobres) mientras que Pando (entre las menos pobres) recibe US\$407. Una segunda fase bien planificada y cuidadosamente implementada de descentralización puede ayudar a aliviar las inequidades regionales, mientras que al mismo tiempo puede mejorar la entrega de los servicios públicos y la receptividad gubernamental.

Sin embargo, esta segunda fase presenta tres grupos de problemas.

- (i) **La estrategia empleada podría generar ineficiencias:** La estrategia empleada para la implementación de esta nueva etapa de la descentralización parecería no ser la más conveniente, debido a que experiencias similares muestran que las decisiones empleadas como temas de inicio y la secuencia de implementación escogida han generado efectos no deseados. Ello podría ocasionar que las reformas sean debatidas, promulgadas e implementadas de manera desarticulada entre los niveles regional y municipal.
- (ii) **Los arreglos institucionales son débiles:** Los gobiernos departamentales no tienen suficiente autonomía para administrar adecuadamente los recursos, mientras que las responsabilidades entre los niveles de gobierno se mantienen desarticuladas y fragmentadas. Esto conduciría a ineficiencias y falta de rendición de cuentas.
- (iii) **La descentralización fiscal es inequitativa:** El marco fiscal intergubernamental produce inequidad en la distribución de recursos y una débil responsabilidad fiscal. En efecto, existe pre-asignación de ingresos para los departamentos, presiones

fiscales generadas por la actual distribución de regalías, recursos transferidos sin responsabilidades de gasto, desigualdades en las transferencias entre regiones, falta de recaudación propia a nivel departamental, elevada dependencia de las transferencias del Gobierno Central, y un manejo no transparente de la deuda sub-nacional.

No resolver estos problemas, antes de profundizar la descentralización, podría poner en riesgo el logro de las metas deseadas de la segunda fase. Entonces podría haber un mayor empeoramiento en la calidad de los servicios y un aumento en las presiones para el gasto público podría socavar el reciente mejoramiento fiscal. Las disputas interregionales podrían empeorar, limitando la inclusión social e impidiendo el desarrollo de un nuevo contrato social para Bolivia.

II. Objetivo y estructura del Informe

Este Informe de Análisis de la Situación Institucional y de Gobernabilidad (IGR) propone apoyar a los tomadores de decisiones en Bolivia para enfrentar estos problemas en la implementación de la descentralización de los gobiernos departamentales. Proporciona una guía para: (i) elaborar una estrategia de descentralización coherente, (ii) estructurar los acuerdos institucionales requeridos y (iii) sustentar el marco fiscal intergubernamental. A estos fines, este IGR proporciona información analítica para sopesar opciones y tomar decisiones, recuenta experiencias pertinentes de otros países que han enfrentado desafíos similares y ofrece un conjunto de alternativas de políticas que pueden permitir al país usar el proceso de descentralización como una herramienta para mitigar la inequidad y mejorar la entrega del servicio, manteniendo la sostenibilidad fiscal.

Mientras que el **Primer Tomo (Informe Principal)** proporciona los elementos estratégicos para diseñar una política de descentralización en Bolivia, este **Segundo Tomo** presenta el **Análisis Técnico Detallado** en nueve diferentes áreas temáticas: intereses de los actores de la descentralización; capacidad institucional de las prefecturas; responsabilidad fiscal; gestión de recursos humanos; descentralización en los sectores de educación, salud y caminos; tributación a nivel departamental, así como intergubernamental y financiamiento de los gastos descentralizados.

III. Perspectiva temática general

Los Capítulos Uno a Cuatro enfocan temas transversales: los intereses de los actores de la descentralización, las capacidades institucionales de las prefecturas, la responsabilidad fiscal y la gestión de recursos humanos. Estas áreas son relevantes para todas las reformas de descentralización que intenta el país.

Capítulo 1: Descentralización en Bolivia: actores, intereses, e incentivos

Desde México a la Argentina, y desde Brasil a Colombia, existe un reconocimiento creciente de que un mínimo consenso es necesario para que la descentralización sea exitosa. El primer capítulo provee los elementos para comprender este desafío en el contexto de Bolivia. Son útiles para el diseño de una estrategia de descentralización que reconoce los intereses divergentes de los actores. Por ello, el capítulo primero presenta los actores más importantes, sus preferencias y objetivos, y sus apalancamientos o instrumentos que ellos pueden usar para

conseguir lo que desean, y también como la autonomía o descentralización encaja dentro de sus estrategias políticas. Esto ayudará a entender de quién está a favor de la descentralización, quién está en contra, y quién tiene el poder de conseguir lo que quiere. Usando este marco, entonces el capítulo pregunta ¿por qué la descentralización se ha convertido en un hecho tan crucial ahora en Bolivia? ¿Qué explica que las demandas se pronuncian hoy en día? El primer capítulo también amplía en la naturaleza del conflicto y discute si la descentralización es un fin en si mismo o simplemente una herramienta política conveniente para lograr algo que podría alcanzarse de otras formas. De la misma manera, el capítulo profundiza sobre los arreglos institucionales en los que se desarrollan los debates de la descentralización en Bolivia. ¿La descentralización ayudará a aliviar la crisis? ¿Empeorará las cosas?

Capítulo 2: Evaluación de las capacidades institucionales de las prefecturas

Dadas las experiencias anteriores de muchos países latinoamericanos sobre descentralización, hoy en día existe amplio consenso que una exitosa descentralización se requiere contar con capacidades institucionales básicas. Dichas capacidades son requeridas en todos los niveles de gobierno: los niveles nacional, regional y municipal. Bolivia enfrenta el mismo desafío. Sin embargo, esto es particularmente verdadero para las prefecturas en el nivel departamental, que enfrentan enormes desafíos institucionales a la luz del proceso de descentralización. La administración pública está lejos de ser eficiente, transparente y efectiva en el uso de los recursos públicos. Existe una débil responsabilidad debido al rol híbrido de los directores sectoriales y a la falta de separación entre el presupuesto nacional y departamental. El Capítulo 2 proporciona una evaluación de las capacidades institucionales de las prefecturas en tres sistemas básicos de gestión: adquisición, recursos humanos y administración financiera, que son claves para aumentar la transparencia como elemento importante para la futura descentralización.

Capítulo 3: Responsabilidad fiscal y administración de la deuda subnacional

El fortalecimiento de la responsabilidad fiscal es de creciente preocupación para la segunda fase de descentralización en Bolivia. El país enfrenta desafíos similares a otros en la región, donde los gobiernos subnacionales han ganado autonomía fiscal, sin un marco adecuado de regulación y disciplina fiscal. Una política fiscal de gobiernos subnacionales insostenible puede tener consecuencias negativas para todo el país, e inclusive más allá del sistema intergubernamental: pone en riesgo los servicios públicos—por los que el gobierno central tiene la última responsabilidad política—la seguridad del sistema financiero, el acceso al crédito internacional del país y la estabilidad macroeconómica global. Muy frecuentemente, el gobierno central se ve obligado a absorber la deuda subnacional lo que puede afectar su propia sostenibilidad fiscal y premiar la táctica fiscal populista de los gobiernos subnacionales receptores. El Capítulo 3 proporciona un análisis de las lecciones aprendidas en la reciente crisis de la deuda municipal del país, el marco actual de reglas y que reglamentos pueden considerarse para profundizar la responsabilidad fiscal, a la luz de la descentralización dirigida a los gobiernos departamentales.

Capítulo 4: Gestión de recursos humanos y descentralización

La descentralización ofrece la promesa de una mayor respuesta a las necesidades locales y una asignación de recursos más eficiente, en la que los recursos humanos son un elemento crítico. La gestión de recursos humanos es una función central en un gobierno descentralizado. Proporciona a los alcaldes y gobernadores la capacidad de controlar uno de los insumos factoriales más importante para producir el nivel deseado de productos y servicios. El control de los recursos humanos no solamente crea eficiencia. Un gobierno local que es formalmente responsable de la entrega de servicios de salud o educación, pero que no controla al personal, no puede ser completamente responsable por lo que produce. A pesar de que es frecuentemente ignorada, la división de responsabilidades entre niveles de gobierno en los sectores sociales en no está tan definida por leyes y reglamentos, pero por los arreglos en la gestión de recursos humanos. Al mismo tiempo, los arreglos en la gestión de recursos humanos pueden tener consecuencias fiscales significativas, si la descentralización no es bien implementada. El Capítulo 4 analiza en detalle el actual marco de reglamentos y destaca opciones de políticas alternativas para negociar los costos de oportunidad entre una mayor autonomía en la gestión de recursos y una mayor responsabilidad fiscal a nivel subnacional.

Los Capítulos Cinco a Siete se enfocan en tres sectores importantes para la entrega del servicio: salud, educación y caminos. La descentralización debería contribuir a aumentar la eficiencia en la entrega del servicio público. Se han hecho mejoras en algunos sectores, pero queda mucho por hacer, particularmente en algunas regiones o zonas. Esto requiere una estrategia de descentralización que se implementa con una visión de mejores servicios, con políticos regionales y municipales responsables, para que los resultados se produzcan en términos de mejoramiento de servicios.

Capítulo 5: Descentralización del sector de educación

El mayor desafío de la descentralización en el sector educación consiste en lograr una clara asignación de responsabilidades para cada nivel del gobierno. Por ahora las responsabilidades están desarticuladas. La toma de decisiones sobre la asignación de maestros, planificación de la educación y provisión de infraestructura esta fragmentada, lo que lleva a una débil responsabilidad: ninguna autoridad —ya sea en el nivel central o en el local— es responsable por la entrega de la educación. El Capítulo 5 proporciona un análisis de los actuales arreglos institucionales, así como de la calidad de servicios y propone opciones de política para re-organizar al sector de la educación, de manera que responda a las demandas por una educación más equitativa y eficiente.

Capítulo 6: Descentralización del sector de salud

El principal desafío de la descentralización en el sector salud es vincular los recursos asignados a los diferentes niveles de gobierno con las responsabilidades y la autoridad para la toma de decisiones sobre estos recursos. Las responsabilidades están desarticuladas entre los niveles de gobierno y la calidad de servicios de salud es pobremente monitoreada. El desafío es desarrollar una adecuada administración de salud a nivel departamental, con la meta de proporcionar una entrega de servicios de salud más equitativa y eficiente. Esto implica crear una asistencia de salud más focalizada en la población donde las necesidades son particularmente severas. Este desafío existe para el cuidado primario y secundario de la salud, así como para los

servicios de salud pública. El Capítulo 6 proporciona opciones de política de cómo estos problemas pueden superarse y que condiciones de éxito deben estar presentes para que la descentralización sea efectiva.

Capítulo 7: Descentralización del sector caminos

En contraste con el sector de educación y el de salud, el principal desafío de la descentralización en el sector de caminos no es el cambio de responsabilidades y recursos del nivel nacional a niveles más bajos del gobierno. El principal desafío es lograr que los arreglos institucionales conduzcan a una clara asignación de responsabilidades y una adecuada asignación de recursos. Esto comprende, *inter alia*, clarificar la situación de los SEPCAM que hoy en día puede ser caracterizada como una “agencia flotante” que carece de arreglos institucionales claros; definir criterios que aseguren una adecuada asignación de recursos para cada jurisdicción y nivel de gobierno; frenar la injustificada conversión de caminos secundarios en caminos primarios; separar las responsabilidades sobre las áreas urbanas de los gobiernos departamentales, *vis-à-vis* los municipales. El Capítulo 7 proporciona una visión de estos arreglos institucionales en miras a una mayor eficiencia, mayor responsabilidad y mejor calidad de caminos.

Los Capítulos Ocho y Nueve enfocan la descentralización fiscal. El Capítulo 8 proporciona una visión de las opciones para otorgar a los gobiernos regionales sus propios ingresos, en forma de impuestos. El Capítulo 9 en cambio da luces sobre las transferencias intergubernamentales como un elemento clave del sistema descentralizado de Bolivia.

Capítulo 8: Descentralización de los poderes tributarios a los gobiernos departamentales

La falta de bases de ingreso propio fue un impedimento principal para que muchos gobiernos regionales profundicen su autonomía. Perú, Colombia, Ecuador y Venezuela, todos han demostrado que, si los gobiernos regionales no encuentran acceso razonable a ingreso propio, su dependencia fiscal del centro va a dictar todavía la gestión día-a-día de las administraciones. Comparados con estos países, los gobiernos regionales en Bolivia son particularmente dependientes de transferencias, que constituyen aproximadamente el 96 por ciento de sus ingresos totales. A largo plazo, por lo tanto, crear acceso ingresos propios en la forma de impuestos, es una opción de política que debería considerarse. El Capítulo 8 proporciona una visión de qué impuestos pueden ser eficientemente recaudados a nivel departamental, constituyen un nítido reflejo de la capacidad fiscal regional y no afectan negativamente la equidad.

Capítulo 9: Transferencias intergubernamentales y financiamiento de gastos descentralizados

Las transferencias—del gobierno central a los gobiernos subnacionales—son un componente esencial de cualquier sistema descentralizado. En todos los países, ellas representan un monto sustancial de los recursos de los gobiernos subnacionales. Su tamaño, su naturaleza, su volatilidad, la forma en que son asignadas, las condiciones que son (o no son) aplicadas a ellas, entre otras características, pueden determinar el éxito o fracaso de la descentralización. El Capítulo 9 analiza dos transferencias que son particularmente relevantes para Bolivia: (i)

transferencias intergubernamentales, orientadas a asegurar un nivel mínimo de financiamiento en los gobiernos subnacionales; (ii) transferencias sectoriales, que es un nuevo tipo de transferencia que posiblemente va a ganar importancia una vez que se encamine la descentralización de los gastos. El Capítulo 9 proporciona opciones de política sobre como abordar los actuales puntos débiles del sistema de transferencia y que son perjudiciales para mejorar los servicios a nivel local, particularmente con el objetivo de lograr una mayor equidad inter-regional, en la distribución de recursos.

El proceso de descentralización por si mismo abre serios riesgos así como oportunidades favorables y por eso necesita ser cuidadosamente diseñado e implementado. Este informe, como se destacó anteriormente, no pretende proporcionar un plan de acción detallado para esta tarea. Pero, dada la significancia de los riesgos inherentes a la descentralización, se espera que las opciones de política mencionadas demuestren ser útiles.

CAPITULO 1. DESCENTRALIZACIÓN EN BOLIVIA: ACTORES, INTERESES, E INCENTIVOS

I. Introducción

1.1 El gobierno de Bolivia está en el proceso de descentralizar el poder y los recursos a nivel departamental. Esta descentralización se está dando en el contexto de la anterior descentralización hacia las municipalidades de 1994, la elección popular de prefectos por primera vez en diciembre de 2005, una propuesta de referéndum sobre “autonomía” y “descentralización,” y una Asamblea Constitucional propuesta a realizarse posiblemente tan pronto como agosto de 2006. Asimismo, este proceso ocurre en el nuevo ambiente político creado por la elección de Evo Morales que fue posesionado como Presidente en enero de 2006. Existe un claro sentido de que tiene que negociarse un nuevo Contrato Social en Bolivia para mejorar las perspectivas para la futura estabilidad política y desarrollo económico. Hasta ahora, aún no está claro cómo quedará este contrato y por supuesto, en el interin, antes de que el contrato se cristalice, es posible que se intensifique el conflicto en la medida en que los diferentes grupos intenten aumentar su poder de negociación y tratan de influenciar la agenda en las formas que consideren ventajosas para si mismos.

1.2 Este capítulo proporciona un análisis de los actores, sus intereses e incentivos, y cómo esto influye en las demandas y oferta de autonomía y/o descentralización. Primero se enfoca en definir quiénes son los actores significativos, cuáles son sus preferencias y metas, que apalancamientos o instrumentos pueden tener para lograr estas metas, y como la autonomía o descentralización puede ajustarse mejor a sus estrategias políticas. De esto se puede destilar cosas tan básicas como quién está a favor de la descentralización, quién esta en contra de ella, y quién tiene el poder para conseguir lo que quiere. Usando este marco, entonces el capítulo pregunta en la Sección III ¿por qué la descentralización se ha convertido en un hecho tan crucial ahora en Bolivia? ¿Qué explica que las demandas se pronuncian hoy en día? La Sección IV amplía en la naturaleza del conflicto y discute si la descentralización es un fin en si mismo o simplemente una herramienta política conveniente para lograr algo que podría alcanzarse de otras formas. La Sección V profundiza sobre los arreglos institucionales en los que se desarrollan los debates de la descentralización en mayor detalle. La última sección examina el rol de la descentralización en la crisis general política en Bolivia. ¿La descentralización ayudará a aliviar la crisis? ¿Empeorará las cosas?

1.3 Antes de continuar, es bueno enfatizar que existe una gran ambigüedad en la forma en que se usan algunos términos en Bolivia. El término “autonomía” es utilizado a frecuencia, como lo es la palabra “descentralización.” La descentralización tiene la connotación de mover el control de los servicios del nivel nacional al regional y cambiar el lugar de la responsabilidad para la recaudación de impuestos o ejecutar gastos. Aunque estos temas están en la mesa de discusión, no está claro si esto es de lo que realmente se trata en el debate o en qué está pensando la gente cuándo demandan o rechazan la *autonomía*. De hecho, las demandas por autonomía parecen ser e implican cambios fundamentales en el equilibrio de la autoridad política.

II. Los actores

1.4 Esta sección analiza los principales actores involucrados en el proceso de descentralización en Bolivia, sus intereses en general, sus intereses en el status quo, y los apalancamientos o instrumentos que ellos pueden usar para conseguir lo que quieren (su 'poder'). En general, una gran variedad de grupos podría tener preferencias sobre la estructura de las instituciones políticas en Bolivia, pero aquí el enfoque está en esos grupos que parecen ambos tener preferencias claras, pero más importante, aquellos que probablemente van a poder ejercer influencia sobre lo que suceda. En un nivel abstracto, varios tipos de grupos diferentes pueden ser importantes dependiendo de la naturaleza de las divisiones e identidades políticas y sociales en la sociedad. (i) Si las divisiones son regionales, entonces podemos esperar que existan grupos regionales con preferencias bien definidas. De hecho, este es el caso en Bolivia. (ii) Luego, ya que Bolivia es una democracia que funciona desde 1982, se podría esperar por tanto, que los partidos políticos sean actores importantes con preferencias sobre las instituciones políticas. Hasta algún, quizás sorprendentemente pequeño alcance, esto es verdad. (iii) Adicionalmente, si las divisiones están fundamentadas en status socio-económico se podría esperar encontrar intereses articulados en términos de capital y trabajo, como es el caso, verdaderamente. (iv) Finalmente, los grupos pueden formarse sobre bases de orientación ideológica, religión, género u origen étnico. En Bolivia, grupos de este tipo también son relevantes.

1.5 **(i) Actores regionales.** Primero considérese a los actores regionales. Existen muchas razones por las que estos deberían formar y tener fuertes preferencias sobre descentralización y autonomía regional. Ya que muchos bienes públicos y formas de representación política son regionalmente específicos, los intereses regionales tienen un incentivo para organizar y demandar descentralización como una forma de mejorar la provisión del servicio y la responsabilidad política. Sin embargo, cuando el régimen tributario y el gasto del gobierno son determinados a nivel nacional puede haber redistribución desde de los departamentos más ricos hacia los más pobres. Una mayor descentralización, aumentando los poderes de los departamentos ricos sobre sus propios recursos, podría reducir tal redistribución en detrimento de los departamentos más pobres. Por tanto no se puede concluir en forma automática que las preferencias de los actores regionales vayan a favorecer una *mayor* descentralización.

1.6 Los actores regionales más importantes en Bolivia están en el departamento de Santa Cruz. De hecho, las identidades regionales son tan fuertes en Santa Cruz que el hecho de ser *cruceño* anula la mayoría de las alianzas de otros grupos, ya sea para partidos políticos, sindicatos o grupos empresariales. Como se analiza en mayor detalle en la siguiente sección, el actual debate acerca de descentralización ha sido en gran medida dirigido y formado por los *cruceños*. Santa Cruz fue un departamento fronterizo que se desarrolló rápidamente entre los 1960s y 1970s, bajo el impulso de los gobiernos militares. Hoy representa la parte más dinámica de la economía boliviana, basada en negocios de agro exportación y grandes haciendas intensivas en capital. Parece haber un gran consenso en el departamento, sobre el deseo de mayor autonomía política del resto del país y la capacidad de tomar decisiones locales acerca de la política pública. Esto incluye el control de la educación, salud e infraestructura, pero probablemente la mayoría de esto implica una descentralización de la autoridad política. Al margen de la descentralización política implementada a través de la primera elección popular del prefecto departamental lograda en diciembre de 2005, una demanda clave de Santa Cruz es

retener el 66.6 por ciento del impuesto localmente producido¹ y las recaudaciones de la aduana con el 33.3 por ciento a ser transferido al gobierno central.²

1.7 Las principales razones para estas demandas parecen ser: primero, la visión de que el gobierno central en La Paz no se preocupa lo suficiente sobre las necesidades de Santa Cruz; segundo, la viabilidad de la economía en Santa Cruz y la estabilidad de los derechos de propiedad están amenazados por el gobierno central; tercero, la impresión de que la descentralización permitirá que Santa Cruz se beneficie de tener que redistribuir menos ingresos a otros departamentos mas pobres; y cuarto, el deseo de retener mas de los ingresos de los hidrocarburos en el departamento (aunque este factor es menos importante en Santa Cruz que en Tarija).

1.8 Aunque la mayoría de los *Cruceños* parecen creer que el departamento sólo puede ganar con la descentralización, ellos claramente se benefician en algunas formas de la actual situación. Primero, debido al uso intensivo del diesel en la agricultura mecanizada, los agricultores se benefician grandemente de los subsidios nacionales al diesel, entre otros subsidios a los sectores productivos. Segundo, no existen impuestos al ingreso personal en Bolivia, y una descentralización fiscalmente factible podría conducir a la introducción de dichos impuestos. Tercero, la descentralización podría forzar una división de responsabilidad para la deuda nacional,³ que los departamentos podrían querer evitar, dada su limitada capacidad de pago; o bien, podría forzar un reconocimiento de la deuda domestica y externa que actualmente es gestionada por los gobiernos departamentales⁴.

1.9 Los principales apalancamientos que Santa Cruz tiene para conseguir lo que quiere son primeramente, su relativa homogeneidad, y segundo su creciente poder económico. El primer factor permite a los *cruceños* resolver el problema de la acción colectiva mucho mas efectivamente que otros intereses regionales. La principal importancia del segundo es que hace viable la autonomía para el departamento. La riqueza de Santa Cruz significa que podría pagar los costos fijos de proporcionar los bienes públicos actualmente provistos por el gobierno central, lo que le permite de amenazar de manera creíble de no pagar impuestos en un intento de independizarse lo más que pueda.

1.10 Sin embargo, Santa Cruz no está proponiendo la secesión o incluso el federalismo y ellos saben que tienen que preocuparse por la forma en que van las cosas en otras partes en Bolivia. Por ejemplo, cuanto más prospera se vuelva Santa Cruz relativamente, cuanto más van a experimentar la inmigración del resto del país. Dicho proceso podría conducir a las elites actuales a perder el control de las políticas departamentales implicando que incluso la autonomía regional podría ser insuficiente para evitar, por decir, las reformas agrarias. Por tanto Santa Cruz sabe que tiene que jugar una parte crucial para ayudar a otras regiones a desarrollar sus economías y a mejorar la eficiencia de sus gobiernos.

-
1. Desafortunadamente, es muy problemático calcular a nivel departamental "cuántos impuestos se pagan" en esta jurisdicción y "cuántos gastos públicos obtienen de retorno." El debate existente en Bolivia es muy simplista, ya que ignora algunos aspectos metodológicos muy difíciles para el cálculo de la contribución de cada departamento para los impuestos nacionales.
 2. Del 66.6 por ciento de recaudación localmente retenida, una porción del 10 por ciento (del impuesto total y de la recaudación aduanera) estaría destinada para propósitos de redistribución entre departamentos.
 3. El Ministerio de Hacienda ya ha elaborado una propuesta en 2005 (departamentalización de la deuda).
 4. Las responsabilidades sobre la deuda departamental no están claras. Formalmente es una deuda del gobierno central, pero fue manejada autónomamente por las *prefecturas* aunque con una pobre supervisión y control.

1.11 Otros departamentos también tienen intereses regionalmente definidos, pero su heterogeneidad relativa ha hecho difícil resolver el problema de acción colectiva y ninguno tiene un frente unificado y estrategia bien definida como Santa Cruz. La excepción parcial es Tarija. Debido a su gran riqueza de hidrocarburos, Tarija es el otro departamento que claramente puede beneficiarse de una redistribución de recursos que puede acompañar a la descentralización. Las estimaciones actuales sugieren que entre 60-80 por ciento de la futura producción de hidrocarburos provendrá de Tarija (y quizás 10-20 por ciento desde Santa Cruz). Con cerca de US\$250 per cápita en transferencias de los ingresos de hidrocarburos, el departamento de Tarija también se beneficia con la distribución prescrita en la nueva Ley de Hidrocarburos (2005). Los departamentos como La Paz reciben solamente US\$15.8 per cápita, Santa Cruz US\$25.7 per cápita, y Cochabamba US\$30.3 per cápita.

1.12 Los otros departamentos en las tierras bajas, Beni y Pando, no están tan bien representados en las políticas nacionales y parece probable que sean actores muy marginales en el proceso de descentralización. Ellos probablemente acepten una propuesta de Santa Cruz para la *autonomía* si es que pueden mejorar su posición política y financiera, pero por otro lado no es seguro si es que no tienen suficiente apalancamiento para frenar a Santa Cruz de obtener lo que quiere. Los departamentos del altiplano, tales como Oruro o Potosí, parecen tener posiciones mucho menos definidas, aunque es probable que ellos pierdan una importante redistribución de las recaudaciones tributarias, como producto de la descentralización. La posición de La Paz parece difícil de caracterizar debido al conflicto entre El Alto y la ciudad. La Paz no tiene una fuerte identidad regional de la forma que Santa Cruz tiene, debido a las divisiones transversales en el departamento. Sin embargo, la burocracia del gobierno central alojada en La Paz, posiblemente sea una fuerza dentro del departamento que se oponga a la descentralización o *autonomía*.

1.13 Otro grupo importante de actores regionalmente articulados se han fusionado alrededor de las municipalidades y de los ganadores de las reformas de 1994. Es fácil argumentar que hoy día las municipalidades no funcionan perfectamente. Sin embargo, la descentralización municipal es ampliamente vista como exitosa en promover responsabilidad democrática así como la mejora de servicios (Faguet 2000). En general, las municipalidades están a favor de la descentralización, pero parecen considerar la descentralización de los niveles regionales como amenazante ya que los poderes y recursos pueden ser cedidos a los departamentos en detrimento de la autonomía municipal. Su principal capacidad de influir el proceso es el nivel de apoyo público y sus buenos antecedentes desde la aprobación de la Ley de Participación Popular (LPP).

1.14 **(ii) Partidos políticos.** Comparado con Santa Cruz, el rol de los partidos políticos en el debate de autonomía o descentralización ha sido disminuido. Desde su inicio, todos los principales partidos políticos se han opuesto a la descentralización. Desde fines del Siglo XIX, los partidos políticos en Bolivia han sido coaliciones relativamente personalizadas diseñadas para captar el estado central y uso de beneficios de los cargos públicos para recompensar a su clientela y simpatizantes (Gamarra y Malloy, 1995). Aunque frecuentemente han surgido proyectos de descentralización a partir de demandas populares, nunca han sido exitosas. Sin embargo, empezando en 1994 con la aprobación de la LPP, se dio un proceso de descentralización hacia las municipalidades. Esta medida sorprendente, promovida por el gobierno del MNR (Movimiento Nacionalista Revolucionario) bajo la presidencia de Gonzalo Sánchez de Lozada, parece ser el resultado de dos procesos. Primero, una medida defensiva para evitar descentralizarse hacia las regiones. Hubo mucha presión para descentralizar, pero el MNR

vio la descentralización hacia el nivel municipal mucho menos amenazadora al poder del estado central, que la descentralización hacia los departamentos. Segundo, una apuesta política estratégica basada en la anticipación de que aunque el MNR podría perder poder en el nivel nacional, estaba en una buena posición para controlar muchas de las municipalidades en base a su reciente éxito electoral (esta tesis es desarrollada por O'Neill, 2005).

1.15 Lógicamente entonces, si el MNR espera perder por la descentralización hacia el nivel regional de gobierno, se puede esperar que algún partido nacional esté a favor de ella. De hecho, este no parece ser el caso. Los tres partidos MNR, MIR y ADN se han debilitado significativamente, sin tener los últimos dos representación en la legislatura⁵. El colapso político del que Bolivia ha sido objeto durante los recientes años anteriores y una creciente corriente de desilusión con los partidos que han gobernado a Bolivia desde su retorno a la democracia, parecen haber debilitado severamente su apoyo político.

1.16 Puede que los partidos tradicionales no apoyen activamente, o se opongan a la descentralización por varias razones. Primero, y muy importante, ya que su estrategia política ha estado tradicionalmente basada en el intento de controlar el estado central, ellos pueden ver una reducción del poder del estado central como una intensificación de su debilitamiento político. Segundo, la descentralización regional puede llevar a la formación de nuevos partidos políticos que pueden desafiar la influencia de los antiguos. De hecho, la descentralización hacia las municipalidades después de 1994 abrió un espacio político que los partidos políticos tradicionales fracasaron en ocupar, lo que sugiere que ellos no pudieron sacar ventaja del espacio que se ha creado por la descentralización departamental. Hasta el punto en que los partidos que siempre pudieron tomar ventaja de los tipos de compensaciones inter-temporales analizadas por O'Neill —“los partidos dan hoy día para recibir mañana”— ya no pueden hacerlo.

1.17 (iii) **Actores que representan trabajo y capital.** Luego considérese a los actores que representan el trabajo y el capital con respecto a la descentralización. Con respecto al trabajo, a pesar de que los movimientos sindicales y que el sindicato de mineros ahora son muy débiles, existen sindicatos fuertes en el sector público, particularmente en salud y educación. Los objetivos de estos dos últimos sindicatos son los de mejores salarios y condiciones de empleo de sus miembros. Su capacidad para lograr estas metas dependen de su poder de negociación que tradicionalmente ha estado basado en su control de las instituciones del gobierno central. Estos sindicatos se oponen a la descentralización porque creen (probablemente en forma correcta) que esto reducirá su poder de negociación. Sin embargo, esto podría ser diferente en Santa Cruz, dadas las fuertes divisiones regionales antes descritas. Los sindicatos en este departamento pueden de hecho estar a favor de la *autonomía*.

1.18 Las preferencias de los grupos empresariales parecen estar divididas por líneas regionales. Los grupos empresariales en Santa Cruz están muy preocupados con la inviolabilidad de los derechos de propiedad y con la mejora de la entrega de servicio público. Ellos ven la *autonomía* y descentralización como la forma de asegurar estas cosas. Ya que, como se analizó antes, el creciente poder político de Santa Cruz está estrechamente vinculado a su creciente poder económico, y las preferencias de los intereses empresariales en este departamento han

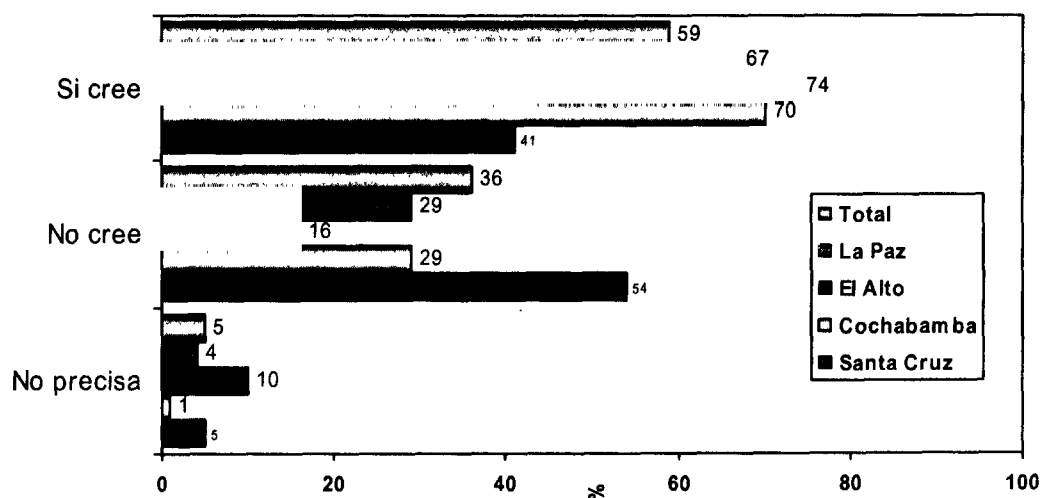
5. Después de las elecciones de diciembre de 2005, incluso el MNR tiene tan sólo 8 curules en el congreso y 1 senador. La evidencia más fuerte de esto es la elevación del MAS, que ganó el 54 por ciento del voto en la última elección presidencial y tiene 84 de los 157 sitios en el congreso (a pesar de que no tienen mayoría en el senado). PODEMOS tiene 56 congresales, constituyendo la segunda fracción mas fuerte en la legislatura.

tenido un gran impacto en llevar hacia delante el proceso de descentralización. Los grupos de negocios en otros lugares apoyan fuertemente los derechos de propiedad estables, pero también están preocupados acerca de otros cambios que puedan ser necesarios para hacer factible la descentralización, por ejemplo la introducción de un impuesto a la renta personal.

1.19 (iv) **Pueblos indígenas y otros grupos sociales.** Finalmente, existen otros grupos sociales que tienen preferencias bien definidas y pueden influir el proceso de descentralización y la creación de la *autonomía*. Los pueblos indígenas y sus organizaciones abogan por sus derechos a la tierra. Este tema es particularmente importante en Tarija, donde la mayoría de la tierra en la que se encuentra el gas natural es en la tierra que reclaman los Guaranís. También es significativo en Santa Cruz, donde los pueblos indígenas también han hecho importantes reclamos de tierra. Las organizaciones indígenas se oponen a la *autonomía* porque creen que es poco probable que este proceso les beneficie.

1.20 **Conclusión.** En resumen, Bolivia sigue estando profundamente dividida en cuanto a sus demandas por *autonomía*. En todos los departamentos, excepto en Santa Cruz, los ciudadanos sienten mucho temor acerca de que las *autonomías regionales* podrían dividir la nación. Este sentimiento ha sido demostrado en recientes resultados de encuestas de opinión (Gráfico 1.1).

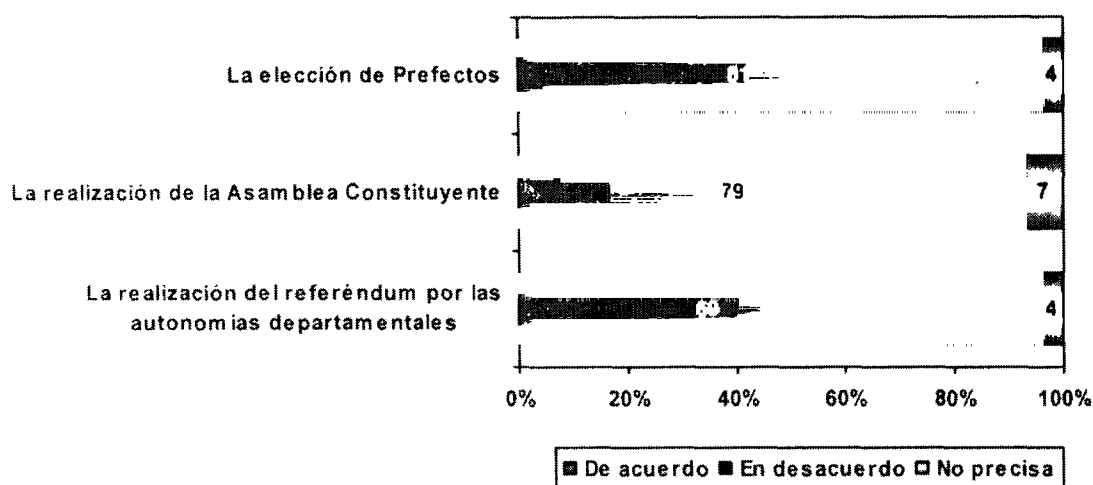
Gráfico 1.1 Resultados de encuestas en ciudades seleccionadas de Bolivia: “¿las autonomías regionales van a dividir a la nación?” (marzo de 2005)



Fuente: Encuesta Opinión y Mercado (Marzo-Julio de 2005).

1.21 Al mismo tiempo, también es destacable que al margen del desacuerdo sobre el tema de *autonomías*, existe amplio apoyo popular para introducir las elecciones de *prefectos* departamentales. Este apoyo es grande en todos los departamentos y grupos sociales (Gráfico 1.2). Dado que existen estas demandas y preferencias conflictivas parece ser que un consenso mínimo en el futuro cercano mejorará las perspectivas para una exitosa implementación de la descentralización.

Gráfico 1.2 Resultados de encuesta: demanda para la descentralización política (marzo de 2005)



Fuente: Encuesta Opinión y Mercado (Marzo-Julio de 2005).

III. ¿Por qué esta sucediendo la descentralización ahora en Bolivia?

1.22 Como un prelude para examinar varias explicaciones para el momento del proceso hacia la descentralización, es útil considerar la racionalidad general para la descentralización. Implícitas en éstas están teorías de oportunidad (*timing*). Desde un punto de vista normativo, la razón de que puede haber una demanda de descentralización es clara. La gente dentro de un país es heterogénea en gustos y dotaciones de recursos, y esta heterogeneidad frecuentemente tiene un aspecto geográfico. Aunque en principio se podría pensar que cualquier cosa que haga un gobierno regional podría ser imitado por el gobierno central en la práctica este no parece ser el caso. Podrían haber muchas razones para esto, por ejemplo, los políticos locales pueden tener mejor información acerca de las preferencias o capacidades, las que no son fácilmente transmitidas al centro. Alternativamente, con los problemas de agente-principal en la política, los incentivos de los políticos locales pueden estar mejor alineados con las preferencias de los ciudadanos locales, lo que puede mitigar problemas de agente-principal o problemas de compromiso (*commitment*). Estas ideas ofrecen razones para la descentralización, no secesión, porque existen otros efectos compensatorios—por ejemplo algunos bienes públicos como la defensa nacional puede ser eficientemente compartida entre jurisdicciones, mucho más grandes que un departamento.

1.23 Por supuesto que existen desventajas por descentralizar aparte de reducir potencialmente la capacidad de distribuir los costos de los bienes públicos. No está garantizado de ninguna manera que la descentralización conduzca a una mejor correspondencia entre las preferencias de los políticos y ciudadanos debido a que los gobiernos locales pueden ser capturados por las elites locales, que no podrían estar en capacidad de capturar al gobierno central (Bardhan y Mookherjee, 2000).

1.24 Desde un punto de vista positivo, la descentralización puede surgir debido a la forma en la que permite a los diferentes grupos de la sociedad conseguir lo que quieren. Esto no aplica simplemente a los intereses articulados sobre una base regional, sino a cualquier grupo. La

descentralización es un cambio en las instituciones políticas, y las instituciones políticas determinan la forma en la que se mapean las preferencias en resultados de políticas (Romer y Rosenthal, 1978, Shepsle, 1979, Shepsle y Weingast, 1984). Por lo tanto, la descentralización influye naturalmente la distribución del poder político en la sociedad. Mientras que la perspectiva normativa sugiere que la descentralización podría generar mejoras en el sentido de Pareto, por ejemplo si existen grandes ganancias en eficiencia en la entrega del servicio público, la perspectiva positiva lleva más hacia la idea que, como en cualquier proceso de cambio institucional, habrán ganadores y perdedores.

1.25 Bolivia tradicionalmente ha sido un estado fuertemente centralizado, si bien débil. Al margen de las desigualdades regionales y de una sociedad con importantes diferencias étnico-lingüísticas, el estado central se ha opuesto persistentemente a descentralizar el poder. El movimiento hacia la autonomía y la descentralización regional ahora parece surgir a partir de varios factores interrelacionados en su mayoría no relacionados con el tipo de estrategia electoral sobre la que O'Neill teoriza y que indujo al MNR a aprobar la LPP en 1994.

1.26 El primer y más fundamental factor que conduce al debate sobre autonomía y descentralización es la creciente prosperidad relativa de Santa Cruz. Justo como históricamente el mayor poder económico de los barones del estaño relativo a los barones de la plata condujo a una gran reorganización del poder político en Bolivia, en particular el cambio de la capital política de Sucre a La Paz en 1899 (Klein, 2003, Capítulo 6), del mismo modo el crecimiento de la economía en Santa Cruz ahora está conduciendo a una nueva reubicación del poder político en Bolivia.

1.27 La creciente diferenciación económica entre Santa Cruz y el resto del país tiene varios efectos. Primero, hace la autonomía más viable para Santa Cruz. Segundo, aunque Santa Cruz ha objetado ampliamente sus diferencias del resto del país, estas diferencias indudablemente han crecido más, particularmente con el surgimiento de los *Cocaleros* (el termino colectivo para los cultivadores de coca) y el MAS como una poderosa fuerza nacional después de las elecciones de 2002 y 2005. La economía de Santa Cruz está basada en la exportación agrícola capitalista y grandes haciendas intensivas en capital, que son el resultado de las políticas de asignación de tierra de los 1960s y 1970s (i.e., después de las políticas de la reforma agraria que siguieron luego de la Revolución de 1952 y que afectaron solamente al altiplano y no a los Llanos Orientales). Esto ha creado la parte más dinámica de la economía boliviana que difiere mucho de la economía del Altiplano, o aún de El Alto. Esto significa que la agenda política del MAS y de los grupos relacionados es muy distinta de las políticas preferidas por las élites políticas de Santa Cruz quienes las ven como una amenaza a sus derechos de propiedad.

1.28 Así como Santa Cruz ha divergido, también ha perdido crecientemente su capacidad de controlar al gobierno central a través de los partidos políticos tradicionales, en la medida en que la autoridad del estado central se ha desmoronado.⁶ Esta es una de las fuerzas impulsoras más importantes detrás de la descentralización al momento y la razón por la que Santa Cruz formuló la primera propuesta de descentralización que está sobre la mesa y fue Santa Cruz la que reunió las 500.000 firmas necesarias bajo la Constitución para forzar un referéndum sobre el tema de la autonomía.

6. En el pasado, la elite *Cruceña* parece haber podido ejercer un gran control sobre las políticas clave del gobierno, por ejemplo desde la re-democratización en 1982, el Ministro de Agricultura siempre ha sido un *Cruceño*.

1.29 Aquí se debe enfatizar que el referéndum es específicamente regional, en el sentido que si una mayoría de la gente en Santa Cruz vota a favor de la autonomía, entonces esto va a darles la autonomía aunque la mayoría de la gente de otras regiones o quizás de todo el país vote en contra. Este tipo de “descentralización asimétrica” fue seguido por España y otros, que es precisamente uno de los modelos para los líderes de Santa Cruz.

1.30 Para resumir, la descentralización está siendo impulsada por Santa Cruz y el colapso de los partidos tradicionales. Es improbable que los grupos que se oponen a la descentralización puedan frenarla. El tema principal entonces, es ¿qué forma va a tomar? y ¿qué se va a descentralizar? Estas preguntas serán analizadas desde un ángulo positivo en la última sección.

IV. ¿Realmente se trata de descentralización?

1.31 Existe un gran conflicto político altamente polarizado en Bolivia. El debate anterior se enfoca en algunos de los diferentes grupos políticamente relevantes en la sociedad Boliviana y sus intereses y objetivos, pero así fue en el contexto de cómo estos intereses fueron reflejados en el debate sobre descentralización o quizás el más vago concepto de autonomía. Pero realmente ¿es autonomía y descentralización una fuente principal de conflicto en la sociedad Boliviana? ¿Es la actual confrontación sobre descentralización realmente acerca de descentralización o algo más?

1.32 La respuesta a estas preguntas es “sí” y “no” al mismo tiempo. Cualquier conjunto de instituciones es un punto potencial de conflicto, debido a la forma en que influye en el poder político y la distribución de recursos. En la medida en que los intereses son regionalmente articulados, tal como claramente lo son en el caso de Santa Cruz, la descentralización es un tema político en forma natural. En general, cualquier grupo desea más poder. Si ese grupo está regionalmente basado, entonces naturalmente favorece específicamente la descentralización, ya que esto aumenta directamente su poder. Esto por supuesto no implica que implementar la descentralización reduzca el conflicto. Algunas veces dar a un grupo lo que quiere, solamente los induce a pedir más. Más aún, dar a un grupo más poder político simultáneamente reduce el poder de otros.

1.33 Sin embargo, tal como se analizó más arriba, existen buenas razones normativas para creer que la descentralización es deseable, y el desempeño pasado de la LPP es que la descentralización de las municipalidades ha promovido la democracia y en menor medida, la eficiencia. Parece bastante probable que esto también suceda a nivel departamental, por lo menos en la medida en que se cumplan algunos prerequisites básicos, tales como mejorar los arreglos institucionales entre los niveles nacional y departamental, mejorar la transparencia y fortalecer la capacidad de las administraciones departamentales. Por supuesto que el debate no sugiere que ‘descentralizar’ la entrega de educación, salud e infraestructura es el punto central de la contienda política, aunque esto puede ser importante para los sindicatos del sector público. En cambio, la descentralización parece mejor pensada como un conflicto sobre la autoridad política y la fuente de poder político legítimo.

1.34 En conclusión, dada la heterogeneidad de la sociedad Boliviana, parece razonable ver una mayor autonomía política de los departamentos como parte importante de un nuevo contrato social. Sin embargo, para implementarla en el momento, dicho contrato probablemente involucre pagos laterales creíbles para aquellos que se oponen, o por lo menos algunos métodos de co-

optar a los oponentes. Una forma altamente plausible para realizar pagos laterales sería la introducción de un impuesto a la renta personal.

V. El contexto institucional

1.35 Los conflictos políticos siempre se desarrollan dentro de un conjunto de instituciones existentes. Hay varias características importantes sobre las instituciones bolivianas que son relevantes para el debate. Primero, es intrínseco a un estado unitario, en contraposición a un estado federal, que no haya poder formal de toma de decisiones por parte del nivel regional en el nivel nacional de gobierno. En consecuencia, los niveles inferiores de gobierno tienen que encontrar otros medios para hacer escuchar sus voces y obtener lo que quieren. Esto frecuentemente puede darse a través de los partidos políticos, pero en Bolivia los partidos han sido tan centralizados y personalizados que no han proporcionado un medio para dichas voces. Esto crea presiones que son una fuente potente de inestabilidad política.

1.36 Una característica institucional central de la política boliviana es que las relaciones ejecutivo-legislativo no son tractables (véase Gamarra, 1997). Esto fuerza a los presidentes a regir mediante decretos y conduce a extensos períodos de parálisis, con presidentes incapaces de formar una coalición para aprobar medidas importantes. Dichas relaciones han sido particularmente pronunciadas desde la Constitución de 1967 que introdujo la regla de que si un candidato presidencial no ganaba el 50 por ciento de los votos, el congreso elegiría al presidente entre los tres candidatos más votados. Aunque esta ley ha sido enmendada en 1994 para incluir solo a los dos primeros candidatos, ha tenido profundas implicancias. El Congreso ha elegido a cada presidente desde 1982, y con frecuencia, este no ha sido el candidato que recibió la mayoría de los votos. Por ejemplo, en 1989 Jaime Paz Zamora terminó como presidente aunque terminó tercero habiendo recibido menos del 20 por ciento de los votos. En consecuencia, la legitimidad del Congreso ha sido ampliamente fortalecida, mientras que la del Ejecutivo ha disminuido. En un sistema presidencial, esto ha socavado seriamente la gobernabilidad.

1.37 La naturaleza de los partidos es un mayor problema institucional en Bolivia. Los partidos siguen siendo maquinas altamente personalizadas, altamente dependientes del clientelismo como estrategia política. Como es bien entendido, esto conduce a incentivos muy débiles para proporcionar los tipos de bienes necesarios para una sociedad próspera.

1.38 Una característica institucional clave al presente en la política Boliviana, es que muchas de las políticas se han vuelto *la Política en las calles* (Sábato, 1998). Dicha situación es menospreciada por muchos, pero refleja el hecho de que muchos grupos sienten que sus intereses e ideas no han sido reflejados en las políticas de los partidos tradicionales.

1.39 La descentralización se va a realizar dentro de este conjunto de instituciones formales e informales. Es importante tener esto en cuenta al analizar la pregunta sobre si la descentralización puede contribuir a mejorar la gobernabilidad en Bolivia.

VI. ¿Puede ayudar la descentralización a reducir la crisis de gobernabilidad en Bolivia?

1.40 Desde un punto de vista normativo la descentralización puede o no puede ser una buena idea. Desde un punto de vista positivo puede o no puede suceder. Esta sección concluye preguntando qué rol puede tener la descentralización en la resolución de la crisis de gobernabilidad en Bolivia y en mover a la sociedad boliviana hacia un nuevo y realizable contrato social.

1.41 Al debatir estos temas, es importante dejar claro qué comprende una mejor gobernabilidad. Primero, comprende el fin de la inestabilidad política de la que ha sido presa Bolivia al presente. La parte más importante de un nuevo contrato social es encontrar una serie de reglas políticas e instituciones dentro de las que todos los actores estén preparados para trabajar. Parece poco probable que una buena gobernabilidad surja a través de la continua amenaza y ejercicio de la acción colectiva. Segundo, implica que el resultado de la nueva serie de reglas y las decisiones tomadas por aquellos a los que faculta, lleve a Bolivia a un estado más eficiente y más responsable.

1.42 Es igualmente importante resaltar que cualquier predicción acerca de lo que va a suceder cuando la descentralización entre en efecto esta cargado de incertidumbre. Lo que suceda depende no solo de las reglas formales que se propongan o de la serie específica de instituciones (sección V en este capítulo), sino también de las estrategias que los partidos políticos y otros grupos adopten (sección II). Cualquier contrato social nuevo o constitución será inherentemente incompleto y dependiendo de cómo se comporten los grupos relevantes, distintos resultados pueden ser consistentes con el mismo grupo de instituciones. Por tanto, lo siguiente debe ser considerado como ideas altamente tentativas.

1.43 Aunque el debate anterior mencionó algunas salvedades con las justificaciones normativas de la descentralización, tales como la captura de instituciones por las elites locales, no enfatizó esto dado el aparentemente buen rendimiento pasado de la LPP. De hecho, si la descentralización realmente conduce a grandes ganancias de eficiencia y mayor responsabilidad democrática, entonces puede contribuir importantemente a una mejor gobernabilidad y apoyar a restituir la fe de los Bolivianos en sus instituciones políticas.

Recuadro 1.1 Descentralización política sin arreglos institucionales y fiscales adecuados: casos de país

La crisis financiera del Brasil en 1999 fue provocada por un gobierno de un estado que incumplió su deuda y el gran poder autónomo de los gobiernos de los estados en Argentina es ampliamente visto como la causa de los problemas fiscales de ese país y aun ser una característica clave de la política económica disfuncional de Argentina. Finalmente, fuera de América Latina, muchos argumentan que la independencia de los gobernadores regionales en Rusia en los 1990s fue la responsable para los problemas macroeconómicos y fiscales del estado central (Shleifer y Treisman, 2000, Capítulo 6). La subida de Putin ha visto una reversión del poder de estos gobernadores quienes ahora son designados por el gobierno central en vez de ser elegidos, como era anteriormente. Aunque esto es correctamente argüido por muchos como un retroceso de la democracia, parece estar correlacionado con una política del gobierno central mucho más estable y finanzas del gobierno radicalmente mejores. A la luz de esta experiencia internacional parece importante para Bolivia anticipar la importancia de tener en vigencia acuerdos fiscales e institucionales previos a la dotación de mayor autonomía política a los gobiernos departamentales.

Fuente: Banco Mundial.

1.44 Sin embargo, el prospecto de descentralización hacia los departamentos tal como está llevando a cabo crea el riesgo de que conlleve a tipos de descentralización mucho más

disfuncionales. Tales resultados ineficientes son particularmente posibles cuando se introduce la descentralización política sin acuerdos fiscales e institucional apropiados. Dichas posibilidades no son únicamente teóricas en el contexto de América Latina y actualmente existe una gran literatura académica sobre esto (p.ej., Gibson, 2004, Montero y Samuels, 2005; también refiérase al Recuadro 1.1). Si el producto de mayor autonomía regional y de la descentralización en Bolivia es la creación de nueve Señores feudales jugando un juego no-cooperativo, entonces parece poco probable que la gobernabilidad vaya a mejorar, o que se calmen los conflictos políticos. De hecho, los resultados empíricos de Treisman (2002) sugieren que es precisamente este el tipo de descentralización que conduce a los peores resultados.

1.45 Si la fuente principal de conflicto en la sociedad Boliviana fueron las demandas desatendidas de los intereses regionales, lo que es verdadero en alguna medida, entonces, seguramente la descentralización puede ayudar. La descentralización podría sacar este conflicto de la mesa, pero también puede intensificarlo si es que Santa Cruz, al obtener lo que quiere, frena a otros de recibir lo que quieren (a decir la tierra en Santa Cruz). Alternativamente, si la fuente de conflicto en Bolivia no es regional, sino mas bien pobres versus ricos, o indígenas versus otros, entonces es difícil ver cómo va a contribuir la descentralización a una mejor gobernabilidad.

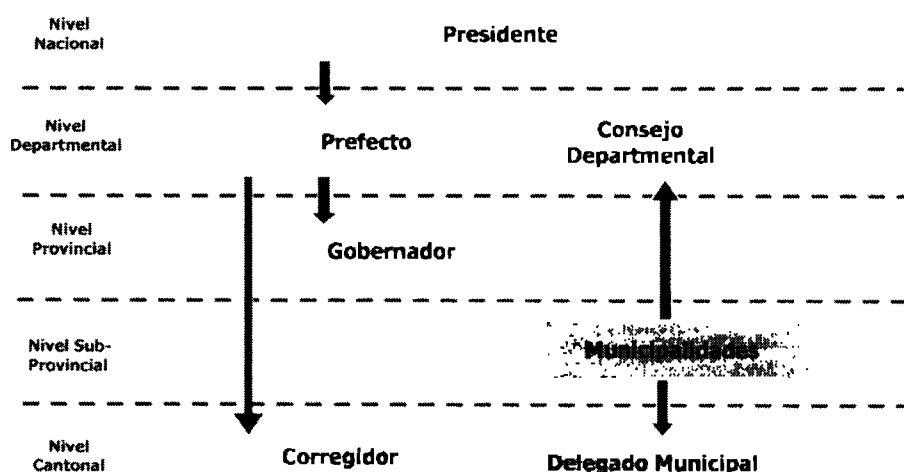
1.46 Por lo menos existen dos salvedades aquí. Primero, la fortaleza y articulación de los intereses no son independientes de las instituciones políticas. La descentralización cambia los incentivos y se hace más atractiva para que los grupos se reformen junto con los grupos regionales ya que ellos tienen la capacidad de captar los gobiernos regionales. Relacionadamente, la descentralización puede socavar la negociación del poder de los intereses organizados sobre la base de las instituciones nacionales, tales como los sindicatos. Segundo, es posible que la descentralización vaya a liderar a una revitalización del sistema partidario, ya que nuevos partidos surjan para competir por el poder en los gobiernos locales. No hay duda de que los partidos tradicionales van a intentar frenar esto, pero en su actual estado de debilidad, es poco probable que puedan ser exitosos. Del mismo modo, las descentralizaciones disminuyen las barreras para entrar a la arena de la toma de decisión, pero esto puede exacerbar los problemas de gobernabilidad si no hay una reforma simultánea del sistema político, de modo que pueda manejar las nuevas demandas y actores.

1.47 La conclusión general aquí es que es posible que la descentralización y una mayor autonomía puedan tener un rol en la resolución de la crisis de gobernabilidad en Bolivia, pero únicamente en conjunción con otras medidas que protejan de otras patologías potenciales y que simultáneamente provocan que los actores acepten medidas que ellos perciben como perjudiciales a su influencia. Por lo menos este es el caso con respecto al rol de la descentralización en un nuevo contrato social. Uno también puede esperar que, considerando la limitada experiencia con las reformas municipales, la descentralización también promueva la rendición de cuentas y la eficiente entrega de servicios por parte del estado. Sin embargo, a largo plazo, dada la existencia de bienes públicos críticos que tienen que ser proporcionados por el nivel nacional, lo que realmente va a ayudar es la recuperación y emergencia de los partidos políticos nacionales. No está claro si esto vaya a suceder o no como una consecuencia de la descentralización y sin duda depende exactamente de cómo la descentralización suceda.

I. Introducción

2.1 Desde México hasta Chile, desde Perú hasta Argentina, existe amplio consenso que una descentralización exitosa requiere que estén presentes capacidades institucionales básicas. Tales capacidades se necesitan en todos los niveles del gobierno: en el nivel nacional, regional y municipal. Bolivia enfrenta el mismo desafío. Esto es particularmente cierto para las prefecturas en el nivel departamental. La elección popular⁷ de autoridades en diciembre de 2005, junto con el proceso de reforma constitucional tomando lugar durante 2006 y 2007, implican un rol creciente para las prefecturas en la entrega de servicio. Esto justifica una evaluación de sus capacidades institucionales, estructuras, y prácticas operativas.⁸

Gráfico 2.1 Sistema de representación en Bolivia



Nota: Flechas indican designación y delegación de autoridad.
Fuente: Banco Mundial.

2.2 Las prefecturas fueron establecidas en los nueve departamentos del país mediante la Ley de Descentralización Administrativa promulgada en 1995. Las prefecturas aún no son gobiernos sub-nacionales completamente autónomos, sino que son instituciones híbridas. Son unidades desconcentradas del gobierno central encabezadas por prefectos (Gráfico 2.1). También existen consejos departamentales con representantes designados por las municipalidades.⁹ Los consejos

7. En la transición hacia la Asamblea Constituyente, los prefectos aún serán designados por el Presidente, a pesar de que sean popularmente elegidos.
 8. La metodología de evaluación de capacidades institucionales no se basó en visitas de campo a cada prefectura individual. Un importante material de referencia fue el informe "Recomendaciones de Ajuste Institucional", Ministerio de Participación Popular Viceministerio de Descentralización Departamental, Programa de Desarrollo Local Integrado (UNICEF), Diciembre de 2005.
 9. Para propósitos electorales, las municipalidades se agrupan por provincias.

preparan los programas y presupuestos para los gastos departamentales. Antes de la promulgación de la LH, ellos representaban 8.6 por ciento del total de gastos públicos.¹⁰

2.3 El carácter híbrido de las prefecturas tiene un impacto negativo en la rendición de cuentas. Los directores sectoriales departamentales juegan dos—frecuentemente contrapuestos—roles. Ellos reportan a los prefectos, pero también dependen de los ministerios del sector del gobierno central. Más aún, los presupuestos departamentales no están claramente demarcados. Las prefecturas participan en la elaboración y también en la ejecución parcial de una serie de presupuestos ministeriales. Cada sector tiene su propia lógica y patrón de participación de los departamentos y prefecturas. Una parte sustancial de los presupuestos departamentales es, en realidad, un presupuesto nacional.

2.4 Por ejemplo, el presupuesto del sector caminos es negociado individualmente por cada SEPCAM departamental, directamente con el Ministerio de Hacienda, sin ser coordinado o racionalizado con las políticas del sector caminos, o la política de presupuesto prefectural. Los nueve SEPCAMs, como instituciones autónomas, ilustran los difusos y frecuentemente confusos roles involucrados en la ejecución de los presupuestos departamentales.

2.5 La capacidad administrativa de las prefecturas es distinta y varía caso por caso, pero en promedio es limitada. Esto se ilustró en la reciente re-centralización de las responsabilidades de la red caminera primaria desde las prefecturas hacia el gobierno nacional, en el año 1999. Las principales limitaciones en las prefecturas son las siguientes:

- No existe un sistema básico de administración para el uso de los recursos, algunos de los cuales son prescritos por la Ley SAFCO. Esto implica la falta de supervisión y limitada transparencia, así como el limitado intercambio de información entre niveles de gobierno (Cuadro 2.1).
- Las prefecturas tienen deficiente planificación y falta de priorización de sus recursos. La ausencia, en muchos casos, de planes estratégicos institucionales impide la priorización de los proyectos de inversión los que, en algunos casos, han surgido debido a presiones sociales. Con frecuencia, los proyectos de inversión bajo consideración no caen dentro del ámbito de responsabilidad de la prefectura. No se focaliza en resultados: y no hay integración entre la planificación, administración, evaluación y monitoreo de los proyectos de inversión.
- La estructura organizacional no responde completamente a los roles y funciones de la prefectura.
- Existe una alta rotación del personal¹¹. Cada prefecto nuevo usualmente reemplaza muchos empleados. El resultado es limitado conocimiento institucional dentro de la prefectura.
- Frecuentemente existe excesiva burocracia y papeleo en los procesos y procedimientos, acompañados por una falta de coordinación y una duplicación de esfuerzos dentro de las prefecturas. Mucho de esto es implícito de la ambigua relación de las estructuras

10. Sin incluir la planilla salarial de salud y educación, que es una responsabilidad del gobierno nacional.

11. Las prefecturas contratan relativamente pocos empleados. Cerca de 2,888 empleados trabajan en todas las prefecturas (pero esta cifra incluye todas las agencias sectoriales departamentales como SEDES, SEDUCA, etc.). De todo el personal prefectural, sólo cerca del 2.5 por ciento está incluido en el servicio civil (esto incluye al personal trabajando en proyectos específicos financiados por los fondos nacionales de inversión).

organizacionales de las prefecturas con las agencias departamentales (SEDES, SEDUCA, SEDEGES, SEDAG, SEPCAM).

- Existe una débil capacidad de ejecución. Sólo entre el 60 y 70 por ciento de los presupuestos planificados son también ejecutados (Cuadro 2.2).

Cuadro 2.1 Disponibilidad de sistemas de las prefecturas departamentales

Prefectura	Sistema de adquisiciones	Sistema integrado de administración financiera	Sistema de recursos humanos
La Paz	No, SICOES	Si (SIGMA)	No
Chuquisaca	No, SICOES	No	No
Cochabamba	No, SICOES	No	No
Oruro	No, SICOES	No	No
Potosí	No, SICOES	No	No
Tarija	No, SICOES	No	No
Santa Cruz	No, SICOES	No	No
Beni	No, SICOES	No	No
Pando	No, SICOES	No	No

Fuente: Banco Mundial.

Cuadro 2.2 Ejecución presupuestaria del gasto de inversión (en millones de Bs.), 2004

	Gasto de inversión		
	Programado	Ejecutado	Porcentaje de ejecución
La Paz	294.5	166.1	56%
sin Servicios Departamentales	160.9	93.6	58%
Chuquisaca	221.2	143.1	65%
sin Servicios Departamentales	14.3	10.1	71%
Cochabamba	275.0	121.9	44%
sin Servicios Departamentales	40.3	18.8	47%
Oruro	60.9	49.6	82%
sin Servicios Departamentales	17.1	13.4	78%
Potosí	132.5	76.5	58%
sin Servicios Departamentales	34.7	17.4	50%
Tarija	363.5	190.0	52%
sin Servicios Departamentales	50.2	30.4	61%
Santa Cruz	170.5	113.3	66%
sin Servicios Departamentales	50.7	34.8	69%
Beni	105.8	72.0	68%
sin Servicios Departamentales	12.0	10.5	88%
Pando	51.6	34.7	67%
sin Servicios Departamentales	18.9	14.9	79%

Fuente: Ministerio de Participación Popular, Viceministerio de Descentralización.

II. Evaluación de las capacidades institucionales individuales de las prefecturas¹²

II.1 La Prefectura de Beni

2.6 Los procesos de adquisición son administrados bajo el sistema SICOES. Existe tan solo una baja porción de conclusión de los procesos de adquisición. En 2005, solo el 56 por ciento de los procesos fueron finalmente concluidos.

2.7 El 42 por ciento del personal es de apoyo administrativo, 35 por ciento son profesionales y 23 por ciento son técnicos. Los servicios departamentales tienen una estructura similar. La Prefectura no tiene personal en el servicio civil y/o reclutado mediante procesos de selección competitiva.

2.8 La Prefectura utiliza el “Sistema Integrado de Información (SIIF)” como una herramienta para la administración del presupuesto, ingresos y ejecución de gastos y contabilidad. Existe una limitada integración con los sistemas de nivel nacional.

2.9 El promedio de ejecución de la inversión de la Prefectura es de sólo 68 por ciento, mientras que los servicios departamentales ejecutaron cerca de 89 por ciento.

II.2 La Prefectura de Chuquisaca

2.10 La Prefectura de Chuquisaca aplica los sistemas de la Ley SAFCO. Sin embargo, la planificación es débil debido a que sus Programas Operativos Anuales (POAs) no están conectados con una visión estratégica propia.

2.11 La adquisición se realiza de acuerdo con las “Normas Básicas de Contrataciones Estatales (SABS)” y el sistema SICOES. Sin embargo, durante el año 2005, sólo 9 procesos (e 26 iniciados) fueron concluidos.

2.12 La Prefectura utiliza el Sistema Integrado de Información (SIIF) como un sistema de administración financiera en vez del sistema SIGMA, sin embargo permite limitado intercambio de información con el nivel nacional.

2.13 La Prefectura también tiene baja ejecución presupuestaria, en particular relacionada con infraestructura, así como problemas de monitoreo, evaluación y operación interna causados por su propia falta de comunicación, burocracia y coordinación. Estas fallas tienen un impacto negativo en la capacidad de entregar servicios de la Prefectura.

2.14 El personal de la Prefectura alcanza a 926 empleados, de los cuales 37 por ciento son apoyo administrativo, 23 por ciento son profesionales y 40 por ciento técnicos. Sólo 2 por ciento están en el servicio civil y ningún empleado reclutado mediante procesos de selección

12. Los datos de empleo y ejecución presupuestaria para cada prefectura se basan en documentos de trabajo desarrollados por el Ministerio de Participación Popular relacionados con capacidades institucionales de las prefecturas departamentales (Diciembre de 2005).

competitiva. Los servicios departamentales abarcan el 66 por ciento del personal de la prefectura, mostrando una distribución similar entre apoyo administrativo, profesionales y técnicos.

2.15 La ejecución del presupuesto de inversión de la Prefectura así como la de los servicios departamentales es bastante limitada. Sólo entre el 65 y 70 por ciento de la inversión es ejecutada.

II.3 La Prefectura de Cochabamba

2.16 Los sistemas de la Ley SAFCO son aplicados en la Prefectura. Sin embargo, como otras Prefecturas, estos sistemas no son utilizados como herramientas de administración sino que, al contrario, no son más que formalidades requeridas por la Ley 1178. La planificación no está articulada a un plan estratégico, así el Plan Operativo Anual no responde a una estrategia departamental.

2.17 La Prefectura incluye todos los procesos de adquisición en el sistema SICOES. Sin embargo, durante 2005, tuvo un bajo desempeño en concluir los procesos iniciados (98 de 182, alcanzando sólo 50 por ciento).

2.18 El personal de la Prefectura alcanza a 1,014 empleados, de los cuales 53 por ciento son apoyo administrativo, 40 por ciento son profesionales y 7 por ciento técnicos. Los Servicios Departamentales representan el 67 por ciento del personal total, de los cuales 46 por ciento son apoyo administrativo. Existe un alto grado de rotación de personal y ningún empleado ha sido reclutado mediante procesos de selección competitiva.

2.19 La Prefectura utiliza el SIGMA como sistema de administración financiera. Sin embargo, también utiliza el “Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF institucional),” que es un sistema desarrollado en el año 2000 sin actualizaciones realizadas a la fecha.

II.4 La Prefectura de Oruro

2.20 La Prefectura aplica todos los sistemas de la Ley SAFCO. Sin embargo, estos sistemas son aplicados únicamente como una formalidad requerida por la Ley y, la mayoría de las veces, induce a la burocratización de los procesos.

2.21 Los procesos de adquisición son administrados bajo el sistema SICOES. Sin embargo, durante el año 2005, la Prefectura concluyó sólo el 50 por ciento de los procesos iniciados.

2.22 El personal de la Prefectura alcanza a 696 empleados, de los cuales cerca de 52 por ciento son apoyo administrativo, 22 por ciento son profesionales y 27 por ciento técnicos. Los Servicios Departamentales comprenden el 70 por ciento (481) del personal de la prefectura, mostrando una distribución similar entre apoyo administrativo, profesionales y técnicos. Existe un alto grado de rotación de personal, y ningún empleado ha sido reclutado mediante procesos de selección competitiva.

2.23 La Prefectura utiliza el “Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF institucional)” en vez del sistema SIGMA.

2.24 El promedio de ejecución de la inversión de la Prefectura es de 82 por ciento. Los Servicios Departamentales muestran un nivel de ejecución similar.

II.5 La Prefectura de La Paz

2.25 La Prefectura de La Paz aplica todos los sistemas de la Ley SAFCO. Sin embargo, no se utilizan como herramientas administrativas, más por el contrario, no son más que formalidades requeridas por la Ley 1178. El resultado final es un incremento en la burocracia de los procesos de la prefectura. Un ejemplo de esto viene de la ausencia de conexión entre el proceso de formulación de presupuesto y el Plan Operativo Anual de la Prefectura.

2.26 Las adquisiciones se realizan de acuerdo a las “Normas Básicas de Contrataciones Estatales (SABS)” y sus reglamentos. Tales procesos muestran un alto grado de transparencia, sin embargo no siempre todos los procesos iniciados son concluidos (i.e. 16 de 20 durante el año 2005).

2.27 El personal de la Prefectura alcanza a 487 empleados, de los cuales 51 por ciento son apoyo administrativo, 32 por ciento son profesionales y 17 por ciento técnicos. Los Servicios Departamentales muestran una proporción similar. También se observa un alto grado de rotación de personal y ningún empleado en el servicio civil.

2.28 La Prefectura utiliza el SIGMA como un sistema de administración financiera. Por este medio, la prefectura registra los procesos de presupuesto, contabilidad y ejecución. Sin embargo, este sistema no es utilizado para generar reportes ejecutivos oportunos para la toma de decisiones por las autoridades.

2.29 Finalmente, la Prefectura tiene un bajo nivel de ejecución de presupuesto (56 por ciento en el año 2005). El desempeño de los Servicios Departamentales fue bastante similar, alcanzando una ejecución de presupuesto de 58 por ciento.

II.6 La Prefectura de Pando

2.30 La Prefectura aplica todos los sistemas de la Ley SAFCO. Sin embargo, no son utilizados de forma coordinada. Existen proyectos incluidos en el Programa Operativo Anual de ciertas áreas que ya han sido ejecutadas por otras áreas.

2.31 Los procesos de adquisición son administrados bajo el sistema SICOES. Durante el año 2004, cuatro procesos fueron iniciados y tres de ellos fueron concluidos.

2.32 El personal de la Prefectura alcanza a 316 empleados, de los cuales 36 por ciento son apoyo administrativo, 30 por ciento son profesionales y 34 por ciento técnicos. La contratación de personal no responde a una estructura organizacional clara (con Programas Operativos Anuales Individuales) que genera un impacto negativo en la calificación del personal reclutado.

2.33 La Prefectura utiliza el “Sistema Integrado de Información (SIIF)” y no tiene acceso al sistema SIGMA aunque el promedio de ejecución de inversión presupuestada de la prefectura es solamente 67 por ciento, con un mejor desempeño de los servicios departamentales (79 por ciento).

II.7 La Prefectura de Potosí

2.34 Aunque la Prefectura aplica todos los sistemas de la ley SAFCO, no tiene un plan estratégico institucional. Su Programa de Planificación Anual y administración muestran ineficiencias en la asignación de recursos.

2.35 Los procesos de adquisición son administrados bajo el sistema SICOES. Existe una baja tasa de conclusión de procesos de adquisición. En 2005, cerca de 22 por ciento de todos los procesos fueron completados. En 2005, sólo el 22 por ciento de todos los procesos fueron concluidos.

2.36 Potosí tiene una de las mayores proporciones de personal profesional y técnico (65 por ciento) de todas las prefecturas. El personal de apoyo administrativo es sólo 34 por ciento. Debe notarse que cerca del 43 por ciento del personal estará en el servicio civil dado que han sido reclutados mediante procesos de selección competitiva.

2.37 La Prefectura utiliza el “Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF institucional)” como un sistema administrativo. Sin embargo, el sistema es considerado obsoleto, induciendo a una ejecución ineficiente del gasto.

2.38 La ejecución del presupuesto de inversión de la Prefectura durante el año 2004, fue sólo de 58 por ciento y los Servicios Departamentales ejecutaron sólo el 50 por ciento.

II.8 La Prefectura de Tarija

2.39 La Prefectura aplica todos los sistemas de la Ley SAFCO. Sin embargo, tal como otras Prefecturas, sufre de la burocratización de procesos.

2.40 La Prefectura utiliza su propio sistema de administración financiera, por tanto está fuera de los sistemas SIIF y SIGMA. Existe una ausencia de integración con el nivel nacional.

2.41 Los procesos de adquisición son administrados bajo el sistema SICOES. En 2005, sólo el 33 por ciento de los procesos de adquisición fueron concluidos.

2.42 La Prefectura de Tarija, así como sus Servicios Departamentales tienen la mayor proporción de personal profesional y técnico (76 por ciento), con sólo 24 por ciento de apoyo administrativo. Sin embargo, tiene una muy baja proporción de personal en el servicio civil (2 por ciento) y reclutados mediante procesos de selección competitivos (3 por ciento).

2.43 El promedio de ejecución de la inversión de la Prefectura es sólo de 52 por ciento, mientras que los Servicios Departamentales muestran un mejor desempeño con 60 por ciento.

II.9 La Prefectura de Santa Cruz

2.44 La Prefectura aplica los sistemas de la Ley SAFCO. Sin embargo, existen significativos problemas induciendo en muchos casos, a burocratización.

2.45 Los procesos de adquisición son administrados bajo el sistema SICOES. Sin embargo, no es eficiente en la conclusión de tales procesos. Durante el año 2004, 95 por ciento de los procesos iniciados fueron concluidos, mientras que en 2005 este desempeño disminuyó a 37 por ciento.

2.46 El personal de la Prefectura alcanza a 1,327 empleados, de los cuales cerca de 30 por ciento son apoyo administrativo y 70 por ciento son profesionales y técnicos. Estas proporciones son bastante similares en los Servicios Departamentales que tienen 655 empleados. La Prefectura tiene sólo 0.3 por ciento de su personal en el servicio civil y no tiene personal reclutado mediante procesos de selección competitivos.

2.47 La Prefectura utiliza el “Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF institucional)” en vez del sistema SIGMA. Adicionalmente, requiere apoyo técnico para el sistema operativo.

2.48 El promedio de ejecución de la inversión de la Prefectura es sólo de 66 por ciento, mientras que los Servicios Departamentales ejecutaron 69 por ciento.

III. Conclusión

2.49 Las prefecturas enfrentan enormes desafíos institucionales a la luz del proceso de descentralización. La administración pública en el nivel departamental está lejos de ser eficiente, transparente y efectiva, en el uso de los recursos públicos. Existe débil rendición de cuentas debido al rol híbrido de los directores sectoriales y a la falta de separación entre el presupuesto nacional y departamental. Al mismo tiempo, las capacidades institucionales son limitadas y dispares entre prefecturas. Estas condiciones crean el riesgo de que la descentralización no contribuya a mejorar los servicios para los ciudadanos.

2.50 La estrategia para el fortalecimiento institucional debería ser la siguiente. Acá la recomendación es de alejarse del enfoque de otros países de América Latina. Estos frecuentemente asumieron que era necesario alcanzar un a serie de condiciones ex-ante que tendían a medir los desempeños pasados de los gobiernos municipales y regionales. En cambio, recomendamos que el marco de descentralización de Bolivia sea “enfocado hacia delante”: en vez de transferir recursos reflejando las asignaciones presupuestarias históricas, sería mejor transferir fondos atados a una fórmula basada en incentivos (incluso si esto resultara en montos distintos). También sería recomendable comprometer a que los gobiernos subnacionales entreguen mejores servicios dentro de un marco de responsabilidad que fomente la rendición de cuentas.

2.51 Asimismo, en vez de realizar “certificaciones” explícitas de las capacidades institucionales de los gobiernos subnacionales—como se hizo en Perú y Colombia, por

ejemplo—se sugiere poner énfasis en proveer incentivos para mejorar los servicios. De hecho, el Decreto No. 28666 de 5 de abril de 2006, ya establece un sistema de “certificación” para los gobiernos departamentales de Bolivia, aunque queda por definir los criterios técnicos a ser utilizados para medir la capacidad subnacional. Las “certificaciones” de los gobiernos subnacionales frecuentemente no han sido eficientes en el contexto de muchos países de América Latina. Las razones son, entre otras, la dificultad de encontrar indicadores objetivos y medibles, no solo para medir la capacidad general del gobierno local, sino también la capacidad sectorial específica que se requiere para entregar servicios descentralizados en salud, educación o caminos. Tales indicadores necesariamente miden el desempeño pasado solamente, y no el potencial futuro de los gobiernos locales. Adicionalmente, para que las “certificaciones” sean efectivas y funcionen bien, se requiere un alto nivel de credibilidad y compromiso por parte del gobierno central para no transferir responsabilidades a los gobiernos subnacionales no elegibles, lo que resulta un dilema particularmente en aquellos procesos de descentralización que han sido impulsados por las demandas regionales. Por estas razones, un enfoque más adecuado sería (i) el medir capacidades institucionales mínimas sobre la base de sistemas de gestión clave que apoyen la rendición de cuentas—al menos un sistema de gestión financiera; de recursos humanos; y un sistema de compras instalado y funcionando—(ii) medir el desempeño para sostener y mejorar la calidad de los servicios entregados; y (iii) comenzar a transferir aquellas responsabilidades que sean adecuadas para un gran número de municipalidades o regiones.

2.52 Al mismo tiempo, está claro que un tipo de descentralización sofisticado implementado, por ejemplo, en Canadá, España y otros países Europeos que está más y más orientado a resultados, no se puede implementar sin que se hayan previamente clarificadas las responsabilidades entre niveles de gobierno. A menos que se den tales condiciones, es improbable que los acuerdos intergubernamentales sean efectivos. Por tanto, dado la presente transición de Bolivia hacia un estado más descentralizado, sus posibilidades reales para lograr una gestión en base a resultados no parecen ser muy fuertes.

2.53 Un importante elemento estratégico es separar más los roles y responsabilidades de los niveles de gobierno antes de proveer a las prefecturas con responsabilidades adicionales. Existe una necesidad de distinción entre las funciones nacionales y departamentales (incluyendo contabilidad y presupuesto) para obtener una responsabilidad más adecuada entre los niveles de gobierno. Esto debería ser considerado como un prerrequisito para mejorar las capacidades de los gobiernos subnacionales. El período de tiempo hasta que se conozcan las decisiones de la Asamblea Constituyente en 2007, parece ser ideal para llevar a cabo muchas de las reformas requeridas.

CAPÍTULO 3. RESPONSABILIDAD FISCAL Y ADMINISTRACIÓN DE LA DEUDA SUBNACIONAL

I. Introducción

3.1 El fortalecimiento de la responsabilidad fiscal es de gran preocupación para la segunda fase de la descentralización en Bolivia. El país enfrenta desafíos similares a otros países en América Latina, donde los gobiernos subnacionales han ganado autonomía fiscal sin antes dotarlos de un adecuado marco de regulación y disciplina fiscal.

Una política fiscal insostenible de los gobiernos subnacionales puede tener consecuencias negativas para todo el país e, inclusive, más allá del sistema intergubernamental. En efecto pone en riesgo los servicios públicos —por los cuales el gobierno central puede tener la máxima responsabilidad—, la seguridad del sistema financiero, el acceso al crédito internacional del país y la estabilidad macroeconómica global. Muy frecuentemente el gobierno central se ve obligado a dar rescates financieros de tal suerte que pueden perturbar su propia sostenibilidad fiscal y premiar la táctica fiscal populista de los gobiernos subnacionales receptores.

3.2 En las décadas recientes, Bolivia ha realizado fuertes y algunas veces dolorosos esfuerzos, para mejorar la administración macroeconómica y ahora el país necesita asegurar que los nueve prefectos, recientemente elegidos, no abusen del recurso común de la estabilidad financiera de la Nación. Dar acceso a la deuda a los gobiernos subnacionales podría socavar esta meta, si no es bien administrada y sujeta a regulaciones claras que puedan hacerse cumplir.

3.3 Para enfrentar este problema, algunos países—incluyendo Brasil, Colombia, Perú, Argentina, India, Nueva Zelanda y Sud África—han aprobado legislación con el título de Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF). Los gobiernos parecen tener interés en las LRFs por dos razones relacionadas entre sí: (i) para que un gobierno controle sus impulsos de entrar en déficit excesivo y (ii) para que un grupo de gobiernos en el mismo país, haga cumplir un convenio mutuo de que cada uno de ellos evitará entrar en déficit excesivo. En ambas situaciones la LRF funcionaría como un mecanismo de compromiso—en el primer caso a través del tiempo para comprometer a los futuros gobiernos; y, en el segundo caso, a través del espacio para coordinar a los gobiernos en diferentes jurisdicciones.

3.4 Varias características de estas leyes son de particular relevancia para Bolivia, donde el debate sobre la adopción de dicha ley aún está en vigencia. Ellas se resúmen, a continuación, en el Recuadro 3.1.

Recuadro 3.1 Reglas de leyes de responsabilidad fiscal

1. Requieren transparencia mediante la publicación de la información sobre los detalles de programación e implementación real de las finanzas a través del sector público.
2. Deben frenar déficits subnacionales (SN) previniéndolos anticipadamente y/o imponiendo multas extras que tienen efectos más rápidos y en adición a las consecuencias normales de la imprudencia fiscal.
 - a. Instituciones impuestas por el gobierno nacional a los gobiernos subnacionales (GSNs).
 - b. Instituciones impuestas por los GSNs a si mismos en respuesta a su contexto fiscal, incluyendo principalmente las reglas y comportamiento del gobierno nacional.
3. Deben frenar al gobierno nacional de:
 - a. Provocar déficits insostenibles.
 - b. Mitigar las consecuencias de excesos fiscales subnacionales.

Fuente: Banco Mundial.

3.5 Dada la reciente decisión de Bolivia para una descentralización hacia los gobiernos departamentales elegidos, este capítulo se enfoca principalmente en la administración de la deuda subnacional a nivel departamental. También evalúa la experiencia de responsabilidad fiscal a nivel municipal, para obtener las lecciones que son útiles para los gobiernos departamentales.

II. Antecedentes: esfuerzos anteriores para fortalecer la responsabilidad fiscal en los niveles subnacionales

3.6 Las siguientes son las principales regulaciones de la deuda, de acuerdo con la Constitución boliviana, así como con las leyes específicas¹³ que se han adoptado. Durante los recientes años pasados, se han agregado una serie de regulaciones de la deuda, no todas necesariamente complementarias por lo que existen algunas incompatibilidades.¹⁴

- Deuda de largo plazo sólo puede ser emitida mediante el Sistema de Tesorería del Estado.
- Deuda externa (incluyendo aquella de los gobiernos subnacionales) es garantizada por el gobierno central. Necesita aprobación explícita del Congreso.
- Deuda doméstica de corto plazo puede ser accedida directamente por entidades descentralizadas, siempre que sea consistente con la programación financiera de estas entidades, así como del Ministerio de Hacienda.
- Emisión de deuda entre entidades públicas está prohibida (excepto para las entidades financieras).
- La norma principal¹⁵ que regula la deuda para prefecturas y municipalidades (todas las fuentes de deuda) es (i) un límite máximo para el servicio de la deuda del 20 por ciento del ingreso actual y (ii) el límite máximo del stock permitido es 200 por ciento del ingreso actual.

3.7 La mayoría de los préstamos domésticos a las municipalidades provienen del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR). Casi 80 municipalidades tienen acceso al financiamiento a través de esta ventana. El FNDR encabezó previamente un esfuerzo para fortalecer la administración municipal financiera, esfuerzo cuya efectividad fue limitada a la luz de la crisis que perdura desde 1999.

3.8 En 1999 varias municipalidades no podían servir su deuda. Esto se debió a varias razones. El proceso de descentralización que empezó en 1994 implicó aumento en las

13. Por ejemplo, la Ley SAFCO 1178 de 1990.

14. Ley de Municipalidades, Art. 12, 115, 172; Ley 1834 del Mercado de Valores; Resolución Suprema No.218041 (Normas Básicas del Sistema de Crédito Público) 1997; Decreto Supremo No. 26944 de 28 de febrero de 2003, establece una nueva norma para la deuda orientada a los esfuerzos de recaudación de ingresos en las municipalidades (tasas de interés mas favorables son concedidas por el FNDR a condición de que el indicador “recaudación propia actual/gastos actuales” sea mejorado en las municipalidades); Circular SB/249/99 emitida por la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras orientada al fortalecimiento de los controles ex – ante en nombre del Ministerio de Hacienda para que las municipalidades inicien sus operaciones de crédito.

15. La así denominada “regla 20/200”. Establecida por la Resolución Suprema No.218041 (Normas Básicas del Sistema de Crédito Público), 1997; y Ley de Administración Presupuestaria No. 2042, 1999.

responsabilidades del gasto. Al mismo tiempo, la deuda subnacional fue sub-regulada y pobremente monitoreada. La siguiente crisis de la deuda municipal también se debió al empeoramiento global de las condiciones macroeconómicas. Como resultado, particularmente las municipalidades más grandes (en términos de población), la mayoría de ellas capitales de departamento, se sobre-endeudaron y no tuvieron capacidad de servir su deuda.

3.9 Enfrentado con un creciente problema de deuda subnacional, el gobierno central intervino a las municipalidades insolventes en el año 2000. La respuesta del gobierno fue establecer el Plan de Readequación Financiera (PRF), un fondo de fideicomiso administrado a nivel central, que era parcialmente financiado mediante las transferencias de co-participación y también parcialmente a través de la comunidad internacional de donantes¹⁶.

3.10 Nueve municipalidades (a las que más adelante fueron agregadas dos prefecturas) tenían sus transferencias de co-participación interceptadas. Se les proporcionó financiamiento adicional a través de donantes con crédito externo. Los recursos fueron usados para pagar a los proveedores y la deuda municipal fue reprogramada¹⁷. Las metas de la deuda anual fueron establecidas para un horizonte de tres años.

3.11 Este programa fue manejado por una unidad especial en el Ministerio de Hacienda. Desde el principio quedó claro que el PRF funcionaría solamente en forma transitoria, hasta que se haya alcanzado un control efectivo de la deuda municipal. De acuerdo con la cláusula de plazo fijo, que fue establecida al principio del programa, el PRF funcionaría por cinco años y cerraría oficialmente el 2004. La salida de personal calificado, que había hecho un monitoreo regular y estricto sobre las municipalidades sobre-endeudadas, es una pérdida desafortunada de capital humano institucional que habría sido útil para monitorear los departamentos que están entrando en el proceso de descentralización. En vez de intervenir directamente en gobiernos subnacionales, en el 2005 el Ministerio de Hacienda estableció una Central de Información de Riesgo (CIR)¹⁸. Este sistema tiene el objetivo de publicar regularmente información sobre las finanzas municipales mediante la divulgación mejorada de información sobre las cuentas subnacionales. Con ello, teóricamente, se establecen incentivos a los prestamistas de evaluar nítidamente la capacidad de endeudamiento de los gobiernos subnacionales.

3.12 La historia del programa PRF del 2000 entrega lecciones importantes. Por primera vez desde que se adoptó la descentralización en 1994, el gobierno central pudo establecer un marco de reglas rígidas que ha disciplinado a las municipalidades. El programa ha disminuido la deuda municipal agregada sin proveer condonaciones de deuda, pero la reducción de la deuda no ha sido exitosa en todas las municipalidades o prefecturas. Algunos gobiernos subnacionales estaban por encima de las metas anuales establecidas para la deuda, incluyendo a Santa Cruz y Cochabamba, dos de las municipalidades más grandes. Si bien la reducción de la deuda no fue totalmente exitosa, el programa ha creado algunos incentivos que pueden servir como punto de partida para alcanzar una solución más completa para el problema de la deuda municipal.¹⁹

16. Decreto Supremo No. 25737, Plan de Readequación Financiera, 14 de abril de 2000.

17. Regulación complementaria mediante Decreto Supremo 25907, 22 de septiembre de 2000: cinco años para la deuda con la Caja Nacional de Salud y el FONVIS; siete años con la deuda del tesoro, Servicio Nacional de Patrimonio del Estado y Dirección de Pensiones.

18. Decreto Supremo 28213. El sistema de administración es el Sistema de Administración e Información de Deuda Subnacional (SAIDS).

19. Universidades, que son entidades semi-autónomas descentralizadas, tienen ingresos sustanciales destinados desde el gobierno central (sistema de co-participación) y tienen facultad de endeudarse, lo que han ejercido con

3.13 El programa del PRF fue menos exitoso en la aplicación de las sanciones complementarias establecidas²⁰. Su desempeño fue particularmente pobre con respecto a la entrega e intercambio de información en relación a las finanzas municipales. Por ejemplo, el gobierno central estableció sanciones para la falta de entrega de información presupuestal por parte de las municipalidades, pero estas sanciones no funcionaron ya que no fueron graduales, lo que los hubiera dado de credibilidad. Por tanto, resultó poco creíble la sanción de parar las transferencias intergubernamentales a municipios, dado que para ellos son la línea de vida financiera. Las sanciones fueron políticamente imposibles de aplicarlas. Otro ejemplo son las auditorías de presupuestos municipales que no se realizaron nunca.

3.14 Cuando terminó el programa del PRF la política de endeudamiento del gobierno central evolucionó. El cambio constituyó en que los incentivos de arriba-abajo basadas en controles administrativos fueron complementados con incentivos en base al mercado para las municipalidades más populosas. A los gobiernos locales con más de 50.000 habitantes—esto es, la mayoría de los municipios capitales de departamento, entre ellos La Paz y Santa Cruz—se les requirió una evaluación de riesgo crediticio a cargo de agencias de calificación del sector privado.²¹ De acuerdo con el Decreto Supremo correspondiente, las municipalidades no tendrían permiso para endeudarse sin una evaluación favorable de riesgo crediticio.

3.15 Esta respuesta del Ministerio de Hacienda parecía plausible porque el problema de la deuda municipal estaba concentrado en las municipalidades más grandes—que no son necesariamente tan grandes para declarar la bancarrota, pero son suficientemente grandes para permitirles incumplir—por tanto, éstas municipalidades son más proclives a recibir condonaciones de deuda por parte del gobierno central. El comportamiento de algunas municipalidades mostró que los controles administrativos por sí solos no eran suficientes para frenar a los deudores. Sin embargo, este enfoque en base al mercado no avanzó más allá de la aprobación oficial de una metodología para las evaluaciones del riesgo de crédito. En consecuencia, queda por determinar si los incentivos de mercado harían alguna diferencia en Bolivia, ya que el financiamiento doméstico y el mercado de capitales pueden ser muy pequeños para que dicho enfoque sea exitoso.

3.16 Mientras tanto, hay un uso creciente de fondos de fideicomiso que descuentan automáticamente el servicio de la deuda municipal de los recursos de la co-participación municipal. Casi todos los préstamos del FNDR operan ahora bajo este sistema. Mientras que esta política fue inicialmente una mera respuesta de emergencia del Ministerio de Hacienda en el contexto de la crisis de la deuda municipal posterior al año 1999 y fue exclusivamente dirigida a los once gobiernos subnacionales que fueron parte del programa del PRF, ahora existe un total de 53 fondos de fideicomiso²² (42 para municipalidades y 11 para prefecturas y universidades).

3.17 De acuerdo con la ley,²³ un máximo del 50 por ciento de las transferencias de la co-participación puede ser retenido. Se puede concluir señalando que las regulaciones de la deuda

poca supervisión. En este sentido, reglas para la responsabilidad fiscal también serían útiles para las universidades.

20. A través del Ministerio de Hacienda, por Resolución Ministerial No.122, del 18 de marzo de 2003.

21. Decreto Supremo No. 26868, del 17 de diciembre de 2002. Otra medida complementaria de este Decreto fue limitar la retención del ingreso compartido al 50 por ciento de manera que el FNDR, y otros prestamistas, también estarían expuestos a un mayor riesgo de crédito (Art. 3).

22. Mientras tanto, los fondos de fideicomiso del programa PRF se están cerrando.

23. Decreto Supremo No. 26868, del 17 de diciembre de 2002.

subnacional en Bolivia se han enfocado fuertemente en los deudores, pero no lo suficiente en los prestamistas. Mientras que el límite del 50 por ciento sobre la retención de la co-participación expone a los prestamistas, particularmente al FNDR, a riesgo de crédito, tales incentivos y prohibiciones solo pueden ser totalmente efectivas si también las instituciones prestamistas están sujetas a reglas e incentivos de tipo mercado. Este, sin embargo, no es, en la actualidad, el caso de Bolivia, por lo menos no para el FNDR como principal ventana de préstamo para las municipalidades.

3.18 A pesar de que el stock de la deuda subnacional no es totalmente conocido en Bolivia, se estima que su tamaño alcanza el 6 por ciento del PIB de 2005: aproximadamente 1.25 por ciento del PIB para los gobiernos departamentales y 4.75 por ciento para las municipalidades. La mayoría de la deuda municipal es deuda a proveedores y una gran parte es deuda flotante. Estos tipos de deuda son generalmente difíciles de cuantificar, debido a su forma más compleja de registro y reporte. Por tanto, es posible que el tamaño de la deuda municipal y departamental esté sub-estimado.

3.19 Existen varias lecciones aprendidas de la reciente historia de fortalecimiento de la responsabilidad fiscal en Bolivia. Estas lecciones son:

- Las sanciones deben ser graduales para ser creíbles.
- La deuda está mayoritariamente concentrada en los gobiernos departamentales o municipales más grandes²⁴.
- Los límites para el servicio de la deuda o el stock de la deuda (la denominada “regla 20/200” antes explicada) no son suficientes para establecer un marco de incentivos efectivo y coherente para la administración de la deuda subnacional y para la responsabilidad fiscal.
- Bolivia tendrá que permanecer principalmente en un sistema de deuda con controles de tipo administrativo y de “arriba-abajo”, en vez de enfoques en base al mercado.
- Enfocarse solamente sobre la deuda no es suficiente para fortalecer la disciplina fiscal. Se necesita un amplio marco de responsabilidad fiscal y uno que enfoque tanto a los acreedores como a los prestatarios.

III. Nuevos desafíos que implica la descentralización hacia los gobiernos departamentales

3.20 Bolivia inicia ahora una segunda fase de descentralización. Esta nueva fase se enfoca fuertemente sobre los gobiernos departamentales. El proceso hacia la descentralización departamental implica por lo menos tres nuevos desafíos para la responsabilidad fiscal:

- Primero, empezando en 2006, los departamentos van a recibir una cantidad substancial de recursos a través de la nueva Ley de Hidrocarburos (LH). Considerando que las existentes reglas para la deuda están basadas en el ingreso corriente total, los recursos adicionales por la LH aumentan automáticamente la capacidad de endeudamiento concedida a los gobiernos departamentales.
- Segundo, a partir de 2006, los gobiernos departamentales habrán elegido prefectos, lo que implica un status de autonomía *de facto*. Es probable que la Asamblea Constituyente

24. Las municipalidades de La Paz, Cochabamba, Santa Cruz y El Alto juntas tienen casi el 70 por ciento del stock total de la deuda municipal.

introduzca un nuevo marco constitucional a finales de 2006 y 2007, convirtiendo a los gobiernos departamentales *de jure* en gobiernos autónomos verdaderos.

- Tercero, a pesar de que aún no se ha tomado una decisión formal, es posible que varios servicios sociales importantes sean descentralizados, tales como educación básica, cuidado básico de la salud y caminos secundarios. Algunos de ellos implican gastos rígidos (por ejemplo, cerca de 50 por ciento de los gastos de educación son destinados a la planilla salarial). Sin embargo, los ingresos de los hidrocarburos son volátiles y no puede esperarse que los gobiernos departamentales puedan siempre ajustar sus gastos, en caso de que ocurra una caída en los ingresos.

3.21 Dada la experiencia pasada y las lecciones aprendidas respecto a la responsabilidad fiscal de las municipalidades, será importante tener instituciones adecuadas a esos efectos—incluyendo posiblemente una ley de responsabilidad fiscal—para ayudar a prevenir futuros problemas fiscales con los gobiernos departamentales.

3.22 Como se demuestra en el Cuadro 3.1., en 2004 los gobiernos departamentales tenían un stock de deuda de US\$258 millones, que es casi 1.25 por ciento del PIB. En 2005, el servicio de la misma es de US\$21.8 millones, o casi 0.8 por ciento del total de los ingresos del sector público. La mayoría de los gobiernos departamentales usan una porción relativamente alta de su ingreso corriente para servir su deuda y la mayoría tienen un elevado stock de deuda. El principal desafío con la antigua deuda prefectural es la ambigüedad de su status legal. Las prefecturas son formalmente instituciones del gobierno central, divisiones desconcentradas del gobierno nacional. Esto implicaría que la deuda de las prefecturas es automáticamente deuda del gobierno central. Incluso la forma en que se manejó la deuda, fue tal que las prefecturas eran, en gran medida, autónomas. Existe el riesgo de que una vez que las prefecturas se conviertan en gobiernos autónomos posteriormente a las decisiones de la Asamblea Constituyente, no reconozcan esta deuda antigua. No se puede tener certeza de que las prefecturas continúen sirviendo esta deuda. Tal ambigüedad es preocupante y si no es abordada, podría llevar a reclamos legales que deben anticiparse.

Cuadro 3.1 Estimación de la deuda mantenida por las prefecturas, 2004–05

Gobierno departamental (prefectura)	Ingreso corriente en 2004 (en millones de US\$)	Servicio de la deuda en 2005 (en millones de US\$)	Stock de la deuda en 2004 (en millones de US\$)	Porcentajes	
				Servicio de la deuda (*)	Stock de la deuda (**)
La Paz	18.36	3.14	36.08	17%	196%
Oruro	8.30	1.50	14.62	18%	176%
Potosí	8.86	2.03	27.86	23%	315%
Cochabamba	34.27	1.46	39.00	4%	114%
Chuquisaca	10.33	1.21	20.59	12%	199%
Tarija	67.94	4.63	40.40	7%	59%
Santa Cruz	37.30	5.75	61.98	16%	166%
Beni	10.38	1.65	14.73	16%	142%
Pando	5.93	0.48	3.34	8%	56%
Total	201.67	21.84	258.61	--	--

Nota: (*) Servicio de la deuda máximo permitido es 20 por ciento del ingreso corriente; (**) El stock máximo de deuda permitida es 200 por ciento del ingreso corriente.

Fuente: Ministerio de Hacienda, DGCP, 2005.

IV. Lineamientos de la experiencia internacional para fortalecer la responsabilidad fiscal

3.23 **Razones Económicas y Políticas.** Como mecanismo de compromiso, una LRF tiene dos funciones básicas de apoyo a una sociedad democrática con gobiernos descentralizados. Primero, limita los excesos en el uso del recurso común de la estabilidad financiera y fiscal de la Nación. De lo contrario, podría ocurrir que los gobiernos individuales maximicen sus intereses sin una completa consideración de los costos que caen sobre otros gobiernos a futuro y sobre otras jurisdicciones del país. Segundo, una LRF limita los intereses electorales al determinar que, cualquiera sea el ganador, estará limitado por algunas reglas en su comportamiento fiscal. Las evidencias histórica e internacional indican que limitar los intereses en las transiciones políticas (no solamente en términos de política económica, sino también en cuanto a la sobrevivencia política de los oponentes) es esencial para un gobierno constitucional democrático estable²⁵. Por supuesto, una LRF solamente puede apoyar a completar estas funciones si existe un adecuado respeto por el estado de derecho.

3.24 **Una LRF ¿por quién y para quién?** Las LRF en países unitarios, como Bolivia, son siempre criaturas del gobierno nacional (en países federales, podría ser totalmente nacional como en Brasil, o en paralelo en los niveles nacional y estatal como en India). En los casos relevantes, como Brasil, Colombia y Perú, pertenecen a los gobiernos subnacionales así como al nacional. En todos los casos, la LRF no es la única ley o institución que controla el comportamiento fiscal subnacional sino más bien es parte de una red de leyes y regulaciones del sector financiero para ese propósito.

3.25 **Controles e incentivos.** Las características de los países afectan tanto a la necesidad de control fiscal de las instituciones subnacionales, como a su efectividad. De hecho, la descentralización política aumenta la necesidad de una LRF en alguna medida y también hace que sea más difícil de aprobar y cumplir exitosamente. La centralización política puede sustituir a una ley de responsabilidad fiscal si es que existen las siguientes condiciones: el partido mayoritario del ejecutivo controla la legislatura; fuertes identidades y unidad partidaria; menor autonomía de los gobiernos subnacionales constitucionalmente; fuerte autoridad nacional ejecutiva *vis-à-vis* la legislación nacional y comparada a la influencia de los gobernadores regionales sobre los legisladores. En la medida en que la Constitución y el sistema partidario conduzcan a una centralización del poder, el país tendrá menos necesidad de una ley especial para coordinar la disciplina fiscal entre niveles de gobierno.

3.26 El déficit y la deuda surgen de la decisión conjunta de los gobiernos y sus prestamistas (incluyendo proveedores que permiten pagos diferidos) y esas decisiones se hacen a la luz no sólo de las reglas que rigen la emisión de la deuda, sino también de las expectativas *ex-ante* acerca de lo que va a sucederle al prestamista y a los deudores, si surgen dificultades para el pago—quién va a perder dinero o quién va a ser forzado a un doloroso ajuste. Las decisiones de ese momento de préstamo —“el pecado original”— se volverán un *fait accompli* condicionando toda decisión subsiguiente. Esto apunta a dos dimensiones importantes de control del préstamo del gobierno: (i) su tipo de programación en el tiempo—controles *ex ante* o incentivos *ex post*— y, (ii) si ellos actúan sobre los prestamistas o sobre los deudores. Todos estos juntos hacen una matriz con cuatro celdas, como se ve a continuación en el Cuadro 3.2:

25. North y Weingast, 1989.

Cuadro 3.2 Canales para el control de déficits y deuda

	Para deudores	Para prestamistas
Controles ex-ante	<p>Todos los gobiernos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - prestamos solamente para inversión (aprobado por una apropiada revisión técnica) - límites sobre la planilla salarial y otros compromisos de gastos inflexibles - techos de deuda - metas del déficit - restricciones sobre préstamos internacionales <p>Gobiernos subnacionales solamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> - regulación de préstamos de gobiernos subnacionales, en base a criterios de capacidad fiscal (regulaciones del gobierno central, Banco Central, u otra institución) 	<p>Todos los gobiernos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ningún financiamiento directo del Banco Central - restricciones sobre préstamos internacionales - regulaciones del Banco Central u otra agencia de supervisión financiera <p>Gobiernos subnacionales solamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> - nacionalización de créditos a las regiones (o estados) - requerimientos de capital aumentados para el prestamos a los gobiernos subnacionales riesgosos
Consecuencias ex-post (como incentivos para prudencia ex ante)	<p>Todos los gobiernos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - límites sobre el financiamiento del Banco Central - sin rescate (del gobierno central o de la comunidad internacional) y ningún ejercicio de deuda sin la adecuada condicionalidad - publicación de resultados fiscales detallados <p>Gobiernos subnacionales solamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> - el gobierno central no acepta la deuda del gobierno subnacional - servicio de la deuda retenido de las transferencias a los gobiernos subnacionales 	<p>Todos los gobiernos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - fuerte supervisión de bancos <p>Gobiernos subnacionales solamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> - las regulaciones requieren castigos de capital por pérdidas de la deuda de los gobiernos subnacionales

Fuente: Banco Mundial.

3.27 Idealmente, cualquier préstamo debería estar sometido a restricciones en los cuatro cuadrantes. Confiar solamente en restricciones ex-ante, sin consecuencias ex-post, da a los prestamistas y deudores irresponsables un gran incentivo para saltar las barreras iniciales y hacer transacciones para que más tarde obtengan un rescate financiero. De hecho, esto sucedió en Brasil a principios de los años noventa. Confiar solamente en las consecuencias ex-post permiten que las entidades irresponsables (y grandes) tomen deudas enormes que ni el gobierno nacional ni el resto del mundo tendrán el temple para hacer cumplir las consecuencias. Las restricciones ex-ante son críticamente importantes en economías donde los bancos e instituciones financieras son de propiedad de los gobiernos y los mercados financieros no están totalmente liberalizados. Bajo tales condiciones las decisiones de la asignación de crédito no se guían fuertemente por consideraciones de protección de los intereses de los prestamistas. Confiar solamente en las restricciones sobre los deudores, significa que algunos prestamistas pueden todavía empujar la contratación de nuevos préstamos y encontrar políticos irresponsables dispuestos a endeudarse al margen de las reglas.

3.28 Los controles ex-ante sobre la planilla salarial (y otros gastos inflexibles), mencionados en el cuadrante superior izquierdo, están incluidos en las LRFs de Brasil y Colombia y tienen un importante rol para asegurar que los gobiernos subnacionales mantengan algún margen de ajuste en respuesta a shocks en el flujo de ingresos. Si las planillas salariales consumen casi todo el ingreso en tiempos buenos, entonces un shock pone más presión sobre el gobierno para que

incumpla la deuda, en vez de enfrentar la tarea (algunas veces legalmente imposible) de recortar empleos o salarios en el corto plazo.

V. Alternativas de política para Bolivia en el futuro

V.1 Estrategia para la responsabilidad fiscal

3.29 En la medida que avancen con la descentralización planificada para los gobiernos departamentales y dada su situación y la experiencia internacional, los hacedores de política van a enfrentar una serie de temas, incluyendo los siguientes:

3.30 **¿Debe Bolivia tener una LRF nacional o solo una mezcla de otras leyes y regulaciones?** La experiencia internacional muestra que pueden desarrollarse otras leyes y regulaciones para tener un marco adecuado que asegure la responsabilidad fiscal. Bolivia podría empezar incorporando ideas para una LRF dentro de las varias leyes y regulaciones sectoriales, desarrollando consenso sobre la marcha y entonces, en dos a tres años, poner todo el marco dentro de una LRF. Aunque esta LRF inicial no incorpore todo lo que los bolivianos podrían desear que eventualmente cubra, debería generar un primer consenso entre los interesados principales, acerca de lo que ellos quieren para proteger el recurso común de la estabilidad fiscal. La Constitución también podría incluir el principio básico de sostenibilidad fiscal en todos los niveles de gobierno, pero debería dejar espacio para que la legislación saque ventaja de las lecciones de la experiencia para afinar los instrumentos y lograr un marco fiscal sólido.

3.31 **¿Una LRF para quién?** La evidencia internacional muestra claramente que si el gobierno nacional no se comporta con responsabilidad fiscal, los gobiernos subnacionales incurren en lo mismo. Por tanto, la LRF necesita establecer un marco de reglas para el gobierno central, así como para los gobiernos subnacionales y a otras entidades descentralizadas (las universidades, por ejemplo), para asegurar que haya un sólido marco fiscal para todos.

3.32 **¿Cuál debería ser el alcance de una LRF y de otras normas para la responsabilidad fiscal?** Internacionalmente, las LRFs varían ampliamente en su cobertura. Mucho depende de lo que esté cubierto en otras leyes y cuál sea la naturaleza de los problemas fiscales presentes. Se deben considerar tres dimensiones:

- **(i) Transparencia.** Todas las LRF con funciones comparables requieren publicación de información. Esto está vinculado con el permiso para endeudarse (del exterior) y con las regulaciones del sector financiero que solamente reconocen los préstamos como activos en los balances del banco, si es que la información clave acerca de ellos se hace pública. La experiencia en México y otros países muestra que la revelación de información sobre deuda flotante (incluyendo deuda a proveedores) tiene un buen efecto para motivar la responsabilidad fiscal. De hecho, la LRF podría hacer que la transparencia sobre la deuda sea un requerimiento para que sea reconocida y legalmente exigible.
- **(ii) ¿La LRF se enfoca solamente en los balances fiscales o cubre otros temas fiscales?** Claramente las reglas acerca de los stocks y saldos de deuda para los gobiernos subnacionales están usualmente en el núcleo de una LRF—tales como la actual “regla

20/200”²⁶ para las municipalidades en Bolivia. Sin embargo, las reglas sobre los balances fiscales se desglosarán, si ellas confrontan fuerte presión de otros temas de administración fiscal, especialmente planillas salariales excesivas. Algunas reglas fuertes pero simples para la planilla salarial y otros gastos inflexibles, como en Colombia y Brasil, podrían ayudar a mantener la situación subnacional bajo control. Por ejemplo, una LRF útil para Bolivia podría tener tres reglas simples: (i) límite al crecimiento de nuevas contrataciones y de aumentos salariales; (ii) en el caso de los departamentos con planillas salariales sobre cierto porcentaje de ingresos, requerir congelamiento de salarios y de contratación hasta que el problema haya sido frenado y el crecimiento económico disminuya la razón salario/ingreso a una proporción aceptable; (iii) prohibir cualquier nueva contratación o contrato de inversión en el último año o determinados meses previos al final del ejercicio de un gobierno departamental.

- **(iii) ¿Se requiere la planificación fiscal anual o multi-anual?** La más exhaustiva LRF requiere ejercicios de planificación multi-anales, pero la verdadera práctica de excelencia implica la adaptación a las circunstancias actuales del país. En concreto, requerir aquello que el país no está listo para hacer, es una mala práctica y empeora la situación, pues, muestra al gobierno como incapaz de cumplir con sus propias leyes. Dada la reciente inestabilidad política de Bolivia y la volatilidad en la situación fiscal, probablemente sea mejor empezar con reglas y compromisos por un año a la vez; luego, cuando se logren resultados, el gobierno podría empezar a hacer proyecciones multianuales, y entonces podría requerirlas por ley en una LRF revisada.

V.2 Recomendaciones de política

3.33 Analizando las opciones del Cuadro 2.2 y considerando la situación de Bolivia, las siguientes parecen ser medidas iniciales prometedoras para controlar el uso de la deuda:

a) ¿Qué controles sobre los deudores?

3.34 *Controles ex ante*: ningún préstamo internacional, excepto a través de una agencia nacional del gobierno en términos concesionales:

- Préstamo solamente para inversión y no para el costo total de la inversión (por lo menos un cierto porcentaje tiene que ser pagado con los ingresos corrientes que superen los gastos corrientes);
- ningún préstamo si las razones de deuda están por encima de la regla “20/200”;
- ningún préstamo si la planilla salarial excede un cierto porcentaje de los ingresos corrientes;
- ya que los gobiernos departamentales van a recibir una cantidad significativa de nuevos recursos sin guías claras o planes para gastarlos (las transferencias a los gobiernos departamentales aumentan en promedio 55 por ciento mediante la ley LH);, en la transición lo mejor sería empezar con una mora en sus préstamos hasta que los requerimientos de transparencia sean totalmente alcanzados.

26. Como se mencionó anteriormente, la regla prevé que el servicio de la deuda no debe exceder el 20 por ciento de los ingresos corrientes y el stock de la deuda no debe exceder el 200 por ciento. La aplicación de una serie de reglas de razones más ajustada, sería apropiada para Bolivia.

Controles ex post: Ningún salvataje financiero (ver más adelante sobre tratamiento de la deuda antigua de SN).

- Ninguna aceptación de deuda subnacional por el gobierno central;
- servicio de la deuda retenido automáticamente de las transferencias, como en cualquier convenio de préstamo.

b) ¿Qué controles sobre los prestamistas?

3.35 *Controles ex ante:* ningún préstamo externo, excepto a través de una institución nacional a tasas concesionales (de los donantes internacionales).

- Si la deuda no es registrada apropiadamente (la deuda antigua tendría que ser registrada con un cierto periodo de tiempo, por ejemplo tres meses) y la entidad prestamista no cumple con los límites de razón de deuda (para nueva deuda, emitida después de la ley), la deuda no es legalmente exigible para el deudor y, por tanto, las regulaciones bancarias no le permitirán contabilizarlas como un activo.

3.36 *Controles ex post:* fuerte supervisión de bancos y fondos de pensión, por ejemplo: requiriendo el castigo de créditos incobrables.

- Ningún salvataje;
- la deuda contraída violando la ley es nula y se elimina. (Por tanto, por ejemplo, solamente la deuda registrada de acuerdo con las provisiones de transparencia sería legalmente exigible.)
- la deuda flotante y de corto plazo (incluyendo mora para los contratistas y trabajadores) que no sea registrada y publicada dentro cierto periodo (por ejemplo, 60 días del siguiente pago) no es válida o cobrable.

c) ¿Cómo manejar la deuda antigua?

3.37 *Municipalidades:* ningún salvataje, solamente acabar la reprogramación como fue acordada en el programa PRF 2000.

3.38 *Gobierno departamentales/ prefecturas:* la antigua deuda prefectural fue contratada por el gobierno nacional. Dado su tamaño relativamente pequeño, es mejor que el gobierno central continúe sirviendo esta deuda. Si existen preocupaciones acerca de la igualdad de la distribución de inversiones de infraestructura financiadas con esta deuda, el gobierno nacional podría compensarla con la distribución geográfica de su futura inversión en infraestructura.

d) ¿Quién va a monitorear y hacer cumplir las provisiones de la LRF u otras instituciones de control fiscal?

3.39 Colombia y Brasil han desarrollado agencias especializadas, dentro el Ministerio de Hacienda, para monitorear la situación fiscal en los gobiernos subnacionales y para decir cuándo se deben aplicar sanciones (Típicamente una autoridad superior tendría que tomar la decisión de aplicar sanciones).

VI. Conclusiones y condiciones de éxito

3.40 El fortalecimiento de la responsabilidad fiscal debería ser un objetivo clave para la segunda fase de la descentralización en Bolivia. En los años recientes, el país ha hecho fuertes y algunas veces dolorosos esfuerzos, para mejorar la administración macroeconómica y ahora el país necesita asegurar que los nueve prefectos recientemente elegidos no abusen del recurso común de la estabilidad financiera nacional. Dotar a los gobiernos subnacionales con acceso a deuda podría socavar esta meta, si no es bien administrada y sujeta a reglas claras y que se aplican.

3.41 Las siguientes son las condiciones de éxito para establecer un marco de responsabilidad fiscal coherente:

- Los prefectos elegidos aceptan un nuevo marco que sacrifica, en el mediano plazo, la autonomía presupuestaria para una responsabilidad fiscal fortalecida.
- La información sobre deuda subnacional se hace disponible públicamente.
- Se ponen en vigencia reglas ex-ante y condiciones ex-post para un endeudamiento prudente, y se restringen tanto a los deudores como a los prestamistas.
- Las sanciones por incumplimiento con reglas fiscales preventivas son creíbles y pueden hacerse cumplir.

CAPÍTULO 4. GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS Y DESCENTRALIZACIÓN

I. Introducción

4.1 Desde finales de los años noventa existe una creciente conciencia en Bolivia acerca de que la reforma de la administración pública es fundamental para una efectiva reforma del Estado. Esta visión es apoyada por varios donantes tanto multilaterales como bilaterales, que han prometido apoyo para la reforma del Estado.²⁷ La estrategia de la reforma identificó la modificación del servicio civil como un punto de entrada clave para una transformación más amplia del desempeño del sector público.

4.2 Las reformas de los recursos humanos fueron implementadas por el gobierno particularmente a través del Proyecto de Reforma Institucional (PRI). El PRI fue iniciado en 1998 y sus esfuerzos han dado frutos: (i) un nuevo Estatuto del Funcionario Público, aprobado en octubre de 1999 (Ley No. 2027) por el cual se requiere competencia en base a mérito para contratar empleados de carrera; (ii) la Superintendencia del Servicio Civil (SSC) se ha establecido para certificar y verificar la identidad de personal activo y jubilado antes de que el gobierno apruebe el pago de salarios o de pensiones.

4.3 Hasta agosto de 2005, más de 3.600 empleados públicos habían sido certificados por la SSC e incorporados al servicio civil, especialmente en las Direcciones de Aduanas, Impuestos y Caminos.²⁸ Mientras que esta es una porción relativamente pequeña de los aproximadamente 190.000 empleados actuales en Bolivia, estos empleados aprobados por la SSC forman el núcleo de un servicio civil que se espera crezca gradualmente durante los siguientes años, así como los procedimientos de contratación cumplan con las nuevas reglas. Mientras tanto, a diciembre de 2005, más de 150.000 empleados activos y jubilados estaban incluidos en el registro de pagos. Durante 2006 se espera que el registro se amplíe para alcanzar cobertura universal (342.000 empleados activos, jubilados y beneméritos).²⁹ Claramente estas reformas han avanzado en la meta de crear una administración pública más profesional y transparente, a pesar de que queda mucho por hacer.

4.4 Las reformas del PRI fueron dirigidas a las agencias principales del gobierno central y sus agencias desconcentradas a nivel departamental. El debate sobre descentralización demanda ahora una investigación de mecanismos institucionales, tanto para proteger como para extender lo logrado en el nivel subnacional para los futuros gobiernos departamentales y municipalidades. Esto es particularmente importante a la luz de las responsabilidades de los gobiernos subnacionales para la entrega de servicios de educación y salud,³⁰ y el creciente rol que se espera tengan los gobiernos departamentales en estos sectores. La descentralización ofrece la promesa

27. Esa convicción estuvo también plasmada, entre otros, en la Revisión Institucional y de Gobernabilidad del Banco Mundial (IGR), "Bolivia: de un Estado Patrocinador a uno Profesional," completado el 2000. También guió el diseño del gobierno del Proyecto de Reforma Institucional (PRI), que recibió financiamiento del Banco Mundial y de los donantes bilaterales (Dinamarca, Holanda y Suecia).

28. Mientras tanto, 785 casos han sido rechazados. Información proporcionada por la SSC.

29. Este total no incluye a los miembros de las Fuerzas Armadas o empleados de universidades, municipalidades o prefecturas. Información proporcionada por el Tesoro.

30. Este capítulo se concentra principalmente en la educación y salud, ya que el número directo de empleados públicos en el sector caminos es mínima.

de una mayor sensibilidad con las necesidades locales y una asignación de recursos más eficiente, en ese sentido los recursos humanos son un elemento crítico.

4.5 La experiencia de varios países en América Latina demuestra cómo la descentralización de la gestión de recursos humanos puede afectar significativamente la responsabilidad fiscal, eficiencia de la entrega del servicio y la rendición de cuentas. La gestión de recursos humanos es una función central del gobierno descentralizado. Da a los alcaldes y a los gobernadores regionales la capacidad de controlar uno de los insumos más importantes para producir el nivel deseado de productos y servicios. A un gobierno local que es formalmente responsable por la entrega de servicios de salud o educación, pero que no controla al personal, no se puede exigir que rinda de cuentas por lo que produce. A pesar de que son frecuentemente ignoradas, las divisiones de responsabilidades entre los niveles de gobierno en los sectores sociales no están definidas por leyes y regulaciones, en gran medida están definidas por arreglos en la gestión de recursos humanos. Existe una gran experiencia en América Latina con respecto a la gestión de recursos humanos descentralizados que se debe tener en cuenta (Recuadro 4.1 y Recuadro 4.2).

Recuadro 4.1 Educación descentralizada en México y Colombia: ¿quién está a cargo?

Ambos, México federal y Colombia unitaria, comparten experiencias similares en la descentralización de los sectores sociales. Los estados mexicanos son responsables de la entrega de educación secundaria y primaria. En Colombia los gobiernos departamentales son responsable por la educación secundaria y las municipalidades por la educación primaria. Pero ambos gobiernos subnacionales, mexicano y colombiano, no tienen control total sobre los insumos para producir servicios. Únicamente una pequeña cantidad de maestros de hecho son contratados a nivel local. Mayormente por razones políticas, las decisiones de contratación y de los niveles salariales se hacen en el nivel central. Por tanto ambos, personal central y localmente administrado operan paralelamente. Esta claro que tales arreglos son disfuncionales y socavan la rendición de cuentas: los alcaldes y gobernadores no pueden mantenerse responsables por lo que ellos producen en términos de entrega de servicio.

Fuente: Banco Mundial.

Recuadro 4.2 Aumento de transferencias por inadecuada gestión de recursos humanos: caso de Colombia

Colombia tiene una historia de transferencias basadas en costos, determinadas por la demanda y rígidas para financiar al personal del sector público. Las donaciones intergubernamentales han aumentado en proporción con los aumentos salariales y los incrementos de beneficios o planillas salariales expandidas. Su Ley 60, adoptada en 1993, aumentó las transferencias a los gobiernos locales bajo un sistema de co-participación de ingresos. Esto se consideró necesario debido a que los costos de personal para educación y salud se habían incrementado. En 1996, ambos, el Situado Fiscal y las Participaciones, se volvieron insuficientes y el gobierno central creó transferencias adicionales para estas necesidades, inicialmente sobre una base temporal. Más tarde fueron institucionalizadas y hechas permanentes; por ejemplo, a través del Fondo Educativo Compensatorio. Además, los gobiernos subnacionales recurrieron a una variedad de tipos de deuda cuando no pudo hacer el pago a su personal.

Como una respuesta a las transferencias incrementadas, la reforma constitucional del año 2001 unificó las transferencias y estableció un techo sobre sus crecimientos. Aún está por verse si esta reforma eliminará exitosamente las deficiencias subyacentes del sistema de financiamiento de recursos humanos

Fuente: Banco Mundial.

4.6 Al mismo tiempo, los arreglos en la gestión de recursos humanos pueden tener significativas consecuencias fiscales si la descentralización no es bien implementada. Esto es particularmente importante para Bolivia. En el presupuesto de 2005, los salarios de los empleados públicos absorben 43 por ciento del gasto total del Tesoro. La porción de la planilla

salarial es particularmente alta en el sector de la educación, donde representa el 50.2 por ciento del gasto total. En el sector salud, la planilla salarial es 10.1 por ciento de los gastos totales del sector. Dada la importancia global de los gastos en recursos humanos, Bolivia debe tener en cuenta la experiencia internacional a tiempo de diseñar su propio enfoque. Una contratación excesiva de gastos rígidos en forma de salarios puede socavar la capacidad de los gobiernos subnacionales de hacer sus propios programas de ajuste fiscal, particularmente bajo situaciones de una caída de ingresos. En el peor escenario, el país haría lo mismo que Colombia y otros al implementar arreglos disfuncionales donde los salarios se establecen a nivel central, independientemente de la capacidad de pago de los gobiernos regional o municipal.

4.7 A la luz de la experiencia internacional, existen cuatro principios que deben guiar las decisiones concernientes a los aspectos de descentralización de recursos humanos a manera de mejorar las posibilidades de que los beneficios teóricos de la descentralización serán alcanzados en la práctica:

- **Rendición de cuentas** es el primer principio que debe guiar a los diseñadores de política en el diseño de estructuras administrativas para la gobernabilidad descentralizada. Una vez que los prefectos son elegidos localmente, ellos deben ser responsables ante sus electores. Esto requiere que los empleados deben esencialmente ser responsables ante el gobierno departamental elegido, y no ante el gobierno nacional en La Paz.
- **Responsabilidad Fiscal.** Las reglas restrictivas impuestas por el Ministerio de Hacienda sobre el uso del ingreso del gobierno departamental para recursos humanos va a tener que ser relajada de alguna manera, para permitir que las decisiones se tomen en el nivel del gobierno departamental sobre el número de empleados públicos que se necesitan para entregar servicios clave (es decir, en educación o salud). Sin embargo, mientras que las reglas existentes deben ser relajadas, eso no es sugerir que ellas deben ser totalmente eliminadas. Es apropiado que el gobierno central deba establecer reglas claras, monitoreables para protegerse contra decisiones descuidadas o imprudentes por los gobiernos departamentales para agotar sus recursos – y los de sus sucesores – al contratar personal excesivo y generar una planilla salarial del gobierno departamental que es fiscalmente insostenible. La meta debe ser permitir a los gobiernos departamentales mayor autonomía para administrar y entregar servicios públicos, pero aun dentro de un marco de reglas nacionalmente determinadas.
- **Mérito Profesional.** Se deben establecer controles institucionales para controlar el patrocinio y apoyar y proteger el principio del merito en la administración del gobierno departamental, algo en lo que el Gobierno Nacional ha trabajado fuertemente para avanzar dentro del servicio civil nacional. La descentralización no debe socavar o llevar a una reversión de esa tendencia positiva hacia un mayor profesionalismo en la administración pública de Bolivia.
- **Transparencia.** Para tener gobiernos responsables para los servicios que ellos entregan (o dejan de entregar), los ciudadanos deben tener información acerca de su gobierno, incluyendo información acerca de la contratación y gasto en empleos públicos.

4.8 Este capítulo proporciona sugerencias de cómo podría descentralizar Bolivia a los recursos humanos honrando los principios antes mencionados. El enfoque es particularmente sobre los nuevos gobiernos departamentales. Con este fin, esta sección proporciona muchas opciones de política de cómo proceder con el fin de dar a las nuevas autoridades en el

departamento mayor autoridad y autonomía en la toma de decisiones, pero dentro de una serie de reglas nacionales.

4.9 El resto de este capítulo está dividido en cinco secciones principales. Las tres primeras evalúan los arreglos actuales de la gestión de los recursos humanos en relación a los departamentos: el empleo público y la planilla salarial, personal en las prefecturas y roles de la gestión de recursos humanos en educación y salud. Entonces, la siguiente sección discute como se podría estructurar un modelo más descentralizado administrativamente, presentando diferentes opciones para enfrentar el desafío de cómo estructurar un sistema de recursos humanos a nivel subnacional particularmente en el contexto de gobiernos departamentales elegidos popularmente. Finalmente, este capítulo presenta las conclusiones generales e importantes “condiciones de éxito.”

II. Empleo público y planilla salarial

4.10 Los gastos de personal son, casi invariablemente, la porción más grande de gasto del gobierno. El gobierno central de Bolivia no es la excepción. En el presupuesto de 2005, los salarios del empleado público represento 43 por ciento del gasto total del Tesoro (véase el Cuadro 4.1).

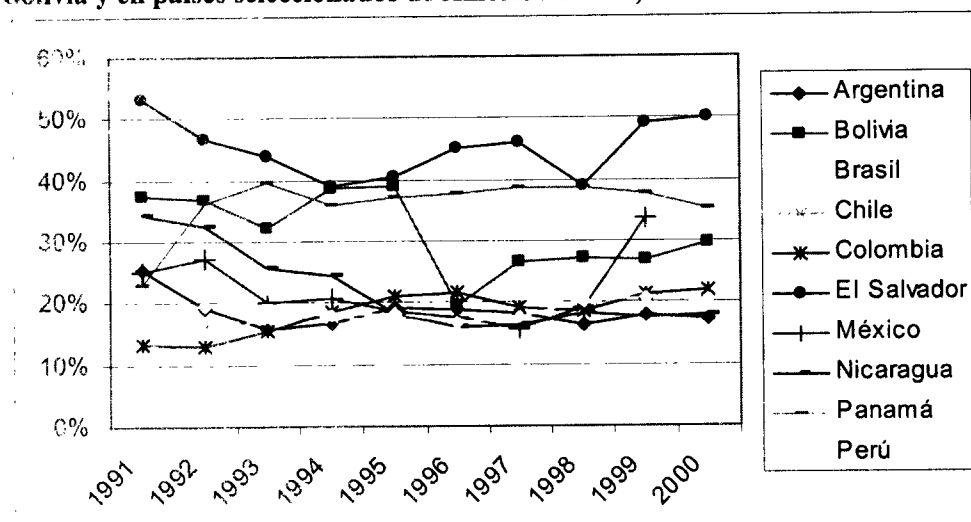
Cuadro 4.1 Composición de los gastos del Tesoro Nacional, presupuesto 2005

Categoría	Millones de Bs.	Por ciento
Salarios	6,215.6	43.0
Pensiones y beneméritos	3,555.4	24.6
Intereses sobre deuda interna y externa	2,348.5	16.2
Universidades	608.5	4.2
<i>Fondo Vial</i> , Fondo de Compensación & proy. de inversión	338.5	2.3
Otros gastos (bienes y servicios, etc.)	1,394.1	9.6
Total	14,460.6	100

Fuente: Ministerio de Hacienda, Viceministerio de Presupuesto.

4.11 Como una porción de los *ingresos* totales del gobierno, los gastos de personal en Bolivia fueron significativamente inferiores a finales de los 1990s que a principios de la década. Sin embargo, la planilla salarial pública era aun más alta (como un porcentaje de los ingresos) que en la mayoría de los países de la región (véase Grafico 4.1).

Gráfico 4.1 Sueldos y salarios del gobierno central como porcentaje del ingreso total en Bolivia y en países seleccionados de América Latina, 1991-2000



Fuente: FMI GFS, múltiples años.

4.12 Donde el gobierno central es responsable de la educación primaria y secundaria, la de los salarios de los maestros es la porción más grande de la planilla salarial pública. De acuerdo con la Ley del Diálogo (2000), las municipalidades pagan gastos recurrentes en educación y salud, mientras que el gobierno cubre el costo de la planilla de estos empleados.

4.13 El Cuadro 4.2 desglosa los gastos generales de personal por categorías principales, de 2000-2005. Durante este periodo, los salarios del magisterio en Bolivia han contado por el 48 al 51 por ciento de la planilla salarial. Mientras que, el personal de defensa absorbió del 14-18 por ciento de la planilla salarial, y los trabajadores de salud y la policía cada uno contó por otro 9-10 por ciento (véase el Cuadro 4.3).

Cuadro 4.2 Gastos de la planilla salarial por sector, 2000-05 (millones de Bs.)

Sector	2000	2001	2002	2003	2004	2005(p)
Educación	1,919.3	2,090.6	2,483.8	2,764.5	2,965.7	3,085.3
Salud	362.2	406.8	504.1	554.1	596.2	626.9
Policía	392.3	421.3	449.1	485.1	515.1	533.2
Defensa	711.1	762.3	799.4	840.6	869.8	888.1
Otros	610.5	706.6	637.7	811.2	961.7	1,082.1
Total	3,985.1	4,387.6	4,874.1	5,455.5	5,908.5	6,215.6

Fuente: Ministerio de Hacienda, Viceministerio de Presupuesto.

Cuadro 4.3 Gastos de la planilla salarial por sector, 2000-05 (como porcentaje del total de la planilla salarial)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005(p)
Educación	48.2	47.6	51.0	50.7	50.2	49.6
Salud	9.1	9.3	10.3	10.2	10.1	10.1
Policía	9.8	9.6	9.2	8.9	8.7	8.6
Defensa	17.6	17.4	16.4	15.4	14.7	14.3
Otros	15.3	16.1	13.1	14.9	16.3	17.4
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: Ministerio de Hacienda, Viceministerio de Presupuesto.

4.14 La estructura del gobierno nacional se presenta en el Anexo 3.A. De acuerdo con los datos de la planilla de sueldos, proporcionada por el Tesoro, una vasta mayoría de los empleados públicos (97.5 por ciento) ocupan posiciones formales en el sector público (*items*), en contraste con los consultores (1.2 por ciento) u otros empleados temporales (1.4 por ciento).³¹ Por tanto, no parece haber un problema serio de un creciente sector informal dentro del gobierno.

III. Personal en las prefecturas

4.15 Que ese gasto de personal debería absorber la porción del león del total de los gastos del gobierno, es esperado donde el gobierno sea responsable por los servicios clave intensivos en trabajo tales como educación, salud y seguridad pública. La Ley de Administración Pública (1995) estipula que los maestros y trabajadores en salud nominalmente trabajen para sus respectivos servicios departamentales de educación y salud. Sin embargo, en la práctica, estos son empleados del gobierno central. Sus condiciones de trabajo las establece y sus salarios los paga el gobierno nacional. Las posiciones formales en educación y salud están controladas por el gobierno nacional, asignadas a los departamentos y pagadas por el Tesoro Nacional (véase el Cuadro 4.4 y Cuadro 4.5). Similarmente, mientras que las fuerzas de la policía caen bajo la jurisdicción formal de la prefectura, *de facto* el control se mantiene en el Ministerio del Interior del gobierno central. El Cuadro 4.6 muestra el número de oficiales de la policía por departamento.

Cuadro 4.4 Posiciones en educación (pagadas por el TGN) y planilla salarial por departamento, 2004

Departamento	Empleados permanentes			Empleados temporales		
	Personal (prom./mes)	Planilla salarial (Bs. mn.) (<i>c/ encargos</i>)	Pagado a los empleados (Bs. mn.)	Personal (prom./mes)	Planilla salarial (Bs. mn.) (<i>c/ encargos</i>)	Pagado a los empleados (Bs. mn.)
Beni	6,994	132.62	105.10	6	.16	.12
Chuquisaca	9,012	182.17	143.89	21	.51	.39
Cochabamba	22,857	445.59	352.10	23	.98	.73
Oruro	8,505	167.97	132.56	12	.46	.35
Pando	1,231	25.26	19.99	1	.03	.21
La Paz	40,169	783.78	618.37	31	1.70	1.28
Potosí	13,747	284.88	224.56	27	.77	.59
Santa Cruz	27,629	542.46	429.43	30	1.23	.96
Tarija	7,053	148.56	116.73	8	.50	.37
Total	137,199	2,713.30	2,142.72	158	6.39	4.81

Fuente: Datos de planilla, Dirección General del Tesoro, Ministerio de Hacienda.

31. Estos datos no incluyen a los miembros de las Fuerzas Armadas o empleados de universidades, municipalidades o prefecturas.

Cuadro 4.5 Empleados del servicio de salud (pagados por el TGN) y planilla salarial por departamento, 2004

Departamento	Empleados permanentes		
	Posiciones (prom./mes)	Planilla salarial (Bs. mn.)	Pagado a los empleados (Bs. mn.)
		(c/ encargos)	
Beni	1,158	38.48	29.55
Chuquisaca	1,540	46.74	35.92
Cochabamba	2,351	74.62	57.42
Oruro	849	26.24	20.15
Pando	339	10.76	8.33
La Paz	3,701	120.54	92.75
Potosí	1,399	42.81	32.81
Santa Cruz	3,878	120.51	92.46
Tarija	1,314	42.37	32.53
Total	16,530	523.08	401.93

Fuente: Datos de planilla, Dirección General del Tesoro, Ministerio de Hacienda.

Cuadro 4.6 Oficiales de la policía por planilla distrital (y departamental^{1/}), 2004–05

Departamento	Planilla distrital	Oficiales de la policía por planilla distrital (y departamental)		Población (2001)	Oficiales de la policía por 1,000 de población	
		Junio 2004	Junio 2005		Junio 2004	Junio 2005
		Beni	Pto. Guayaramerín		90	93
	Trinidad	801	906			
	Total Departamento	891	999			
Chuquisaca	Sucre	812	931	531,522	1.53	1.75
Cochabamba	Cochabamba	2,802	3,107	1,455,711	1.92	2.13
Oruro	Oruro	906	949	391,870	2.31	2.42
Pando	Cobija	262	312	52,525	4.99	5.94
La Paz	La Paz	12,905	12,765	2,350,466	5.49	5.43
Potosí	Potosí	836	826			
	Tupiza	67	70	709,013	1.39	1.38
	Villazón	83	81			
	Total Departamento	986	977			
Santa Cruz	Santa Cruz	3,410	3,887			
	San Ignacio	108	101	2,029,471	1.77	2.01
	Puerto Suárez	70	87			
	Total Departamento	3,588	4,075			
Tarija	Tarija	876	885			
	Yacuiba	271	287	391,226	2.93	3.00
	Total Departamento	1,147	1,172			
Total		23,408	24,288	8,274,325	2.83	2.94

Nota: ^{1/} Los datos de la planilla distrital se usan como un aproximado para llegar a los totales del empleo departamental. Sin embargo, esto es ligeramente impreciso ya que, por conveniencia geográfica, es posible que un oficial de la policía viva y trabaje en un Departamento para cruzar a otro con el propósito de recibir su pago salarial.

Fuentes: Para datos de la planilla, Dirección General del Tesoro, Ministerio de Hacienda; para datos de población, Instituto Nacional de Estadística, Censo 2001.

4.16 Si separamos el número del personal asignado a los departamentos (pero pagados por el TGN) de los empleados públicos directamente empleados por los gobiernos departamentales encontramos que el aparato administrativo de los departamentos es muy modesto. El número de

personal directamente empleado por los gobiernos departamentales (prefecturas) es muy pequeño en comparación con el personal efectivamente empleado por el gobierno central. Para ilustrar, en 2005 el departamento de La Paz empleó 1.866 empleados.³² Mientras tanto, hubo, en La Paz, 56.635 policías, trabajadores en salud y educación, pagados con recursos del TGN. El Departamento de Chuquisaca tenía 333 empleados y 165 de ellos fueron trabajadores a contrato (eventuales). Entre tanto, los policías y trabajadores en salud y educación totalizaron 11.483.

IV. Roles de la administración de recursos humanos en educación y salud

4.17 De acuerdo con la Ley de Descentralización Administrativa (1995), las prefecturas son “delegadas” los recursos humanos en las áreas de educación, salud y asistencia social (Art.5). En la práctica, la autoridad que ejerce la prefectura sobre este personal delegado en los sectores de educación y salud es mas bien modesta. El Cuadro 4.7 establece muchas de las funciones primarias (o roles) de un empleador público e indica qué actor, por nivel de gobierno, ejerce esos poderes.

Cuadro 4.7 Asignación de autoridad por acciones clave de personal en educación y salud

Función de empleador	Territorio		
	Nacional	Departamental	Municipal
Establecimiento de control	Ministerio de Hacienda		
Política de pago	Ministerio del Sector (Educación, Salud), Ministerio de Hacienda, y Sindicatos		
Asignación de posiciones autorizadas para instituciones (p.ej. escuelas, hospitales) dentro de un departamento.	0	Servicio Departamental de Educación (SEDUCA) y Servicio Departamental de Salud (SEDES)	
Reclutamiento/Selección		SEDUCA y Dirección Distrital de Educación (DDE); SEDES & Dirección Local de Salud (DILOS)	

Fuente: Banco Mundial.

IV.1 Establecimiento de control

4.18 Bajo el actual sistema de Bolivia, el Ministerio de Hacienda tiene la autoridad final sobre el total de la planilla salarial. Tal como muestra el Cuadro 4.7, el Ministerio de Hacienda controla el número de posiciones en educación y salud. Las propuestas de aumento de personal son solicitadas en el proceso del presupuesto por el respectivo Servicio Departamental de Educación (SEDUCA) y por el Servicio Departamental de Salud (SEDES). Sin embargo, estos requerimientos son vetados por Hacienda para determinar su impacto fiscal y luego son aprobados, modificados o negados. Este sistema protege la responsabilidad fiscal, uno de los cuatro principios antes descritos.

32. Victor Daniel Paz, Prefectura del Departamento de La Paz. La mayoría de este total consistía en 990 del personal de SEDUCA y 399 de los empleados de SEDES. Adicionalmente, la estructura administrativa del Departamento de La Paz incluye el Servicio Departamental de Deporte (SDD), Servicio de Fortalecimiento Municipal y Comunitario, Servicio Departamental Agropecuario (SEDAC), Gestión Social (SEDEGES).

4.19 La cantidad de horas de trabajo también es establecida a nivel nacional, en este caso mediante negociaciones con los sindicatos. En 2004 el número de horas por posición de maestro (*ítem*) por mes fue 72. En 2005 la regla fue cambiada para crear *ítems* urbanos de 80 horas por mes y para los rurales *ítems* de 96 horas por mes. Igualmente, las horas por día para los profesionales en salud fue una vez de ocho horas, pero posteriormente reducidas a seis.

IV.2 Política de pago

4.20 El Ministerio de Hacienda tiene un rol claro en las negociaciones salariales de los sectores de educación y salud. Las escalas básicas de pago y las reglas para pago de elementos adicionales son definidas nacionalmente. Los maestros, por ejemplo, reciben pago adicional por el tiempo de servicio. Los maestros también reciben tres “bonos” anuales cada año (al cumplimiento, pro libro, y económico) y hay un Incentivo monetario por Permanencia en las Áreas Rurales Pobres, así como uno de Permanencia en Áreas Urbanas.

4.21 Los médicos en el sector salud reciben salarios en base a sus años de capacitación. El salario total de un médico también incluye un “bono de riesgo,” bono por tiempo de servicio y pago por su escalafón. El pago base de un médico generalmente es igual a casi un tercio del pago total.

4.22 Estas escalas nacionales para profesionales en los sectores de educación y salud aseguran que un maestro o médico que trabajan en un lugar del país, ganen casi la misma cantidad que un colega con experiencia similar que trabaja en otro lugar del país. Mientras tanto, donde no se aplica una escala nacional—por ejemplo, entre empleados de los ministerios del gobierno central—se encuentra una variación considerable en los pagos de salarios para empleados comparables.³³ Estas agudas diferencias entre ministerios no deben generarse. La compensación puede variar apropiadamente para reflejar las diferencias regionales en el costo de vida o del mercado laboral del sector privado, pero el concepto de igual pago por igual trabajo (para aquellos con niveles similares de experiencia, etc.) debe continuar guiando la política de compensación.

IV.3 Asignación de posiciones autorizadas en los departamentos

4.23 Cada departamento tiene un Servicio Departamental de Educación (SEDUCA) y Servicio Departamental de Salud (SEDES). Un número específico de *ítems* de personal en educación y salud son autorizados por cada departamento en el presupuesto nacional y luego asignados a las instalaciones (por ejemplo, escuelas, hospitales) por decisión de su respectivo SEDUCA o SEDES. En educación, existe una flexibilidad adicional permitida a los SEDUCA en relación con el número de *ítems* sancionados, como que un *ítem* puede dividirse en dos. Por ejemplo, el ítem de un maestro urbano de 80 horas por mes puede ser dividido en dos *ítems* de 40 horas cada uno. Mientras que la asignación de posiciones de maestros a las prefecturas es casi proporcional a sus respectivas poblaciones en edad escolar, la evidencia anecdótica muestra que la asignación de esos maestros a las escuelas *dentro* del departamento es frecuentemente desigual, causando una diferente proporción entre el número de estudiantes por maestro en escuelas urbanas y rurales en un departamento dado.

33. El Ministerio de Hacienda mantiene control sobre los costos de empleo en estos ministerios, simplemente estableciendo un techo global para la planilla salarial por ministerio.

IV.4 Selección de personal

4.24 El Directorio Local de Salud (DILOS) es un comité de tres personas compuesto por el alcalde, un representante del Comité Local de Vigilancia (elegido) y el Director de la Red de Salud SEDES para esa municipalidad (o su representante). El DILOS es responsable de coordinar la provisión de servicios de salud a nivel municipal. El DILOS tiene también un rol en la selección de personal, junto con los funcionarios del SEDES.

4.25 En el proceso de selección para profesionales en salud, se hace un anuncio público (convocatoria) y se establece un tribunal de selección. El tribunal está compuesto por un representante del SEDES, el Colegio Médico si se va a contratar un médico (o la organización equivalente para bioquímicos, enfermeras, etc.), el Sindicato Médico y Ramas Afines, y un representante del DILOS municipal donde va a trabajar el nuevo empleado(s).³⁴ El representante local del Colegio Médico encabeza el tribunal, a pesar de que esto no está previsto en la ley. El peso evidente del sindicato de empleados en el proceso de selección es potencialmente una causa de preocupación.

V. Caminos para descentralizar los recursos humanos

4.26 Mientras la descentralización mantiene la promesa de mejoras significativas en rendición de cuentas y eficiencia de asignación, los desafíos –tanto políticos como técnicos– son considerables. Un ejemplo del desafío político lo proporciona el reciente Decreto Supremo (D.S. No. 27457) que buscó descentralizar la autoridad para los recursos humanos en educación y salud para las prefecturas. El decreto establecía que la administración, supervisión y control de los empleados públicos en salud, educación, saneamiento y gestión social, estarían a cargo de las prefecturas (Art. 4). Sin embargo, bajo presión de los sindicatos de trabajadores el decreto fue revocado antes de su implementación. La iniciativa no contó con el apoyo de actores clave que se podrían convertir en “campeones de la reforma”. Sin embargo, es importante notar que, en el momento en que se emitió el Decreto, los prefectos todavía no eran elegidos sino designados por el Presidente de la República. Ciertamente, ahora que los prefectos han pasado a ser elegidos, la dinámica política puede cambiar significativamente. Mirando hacia delante, ¿cuáles son los caminos potenciales para enfrentar los temas de recursos humanos que surgirán en el contexto de la descentralización?

V.1 ¿Qué está cambiando ya?

4.27 De acuerdo con la Ley de Descentralización Administrativa (No.1654-1995), 15 por ciento de los recursos transferidos a las prefecturas por el Tesoro General (incluyendo transferencias incrementadas bajo la nueva Ley de Hidrocarburos), pueden usarse para pagar los gastos corrientes (incluyendo personal), mientras que el saldo del 85 por ciento está reservado para gastos de inversión (véase el Cuadro 4.8). En 2001, el Decreto Supremo 26091 enmendó esa política para permitir a las prefecturas usar hasta el 5 por ciento de su asignación de inversión (es decir, 5 por ciento del 85 por ciento) para pagar gastos corrientes asociados con ciertos

34. Los paramédicos y enfermeras no tienen sindicato, ya que son excluidos de la Ley 2104 (2000) y de la Ley 2027 (1999).

programas especificados, incluyendo seguridad pública y asistencia social.³⁵ La mayoría de las prefecturas están bastante por debajo del límite del 5 por ciento (véase el Cuadro 4.9).

4.28 Con la Ley del Presupuesto 2005, se introdujo un cambio importante para permitir una reserva de hasta el 10 por ciento para inversión, fondo a ser usado para la creación de nuevos puestos departamentales en salud (médicos, enfermeras y asistentes de enfermeras) y para Programas de Atención a Niños (PAN).³⁶ Antes de que esta nueva regla fuera consagrada en la Ley del Presupuesto 2005, se alcanzó un convenio formal entre el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Salud y el Sindicato de los Trabajadores en Salud, indicando que un mínimo de 1.000 nuevas posiciones *departamentales* deben ser creadas. Como se analiza en la siguiente sección, este enfoque de expandir la autoridad de los gobiernos departamentales dentro de un marco nacional que protege la responsabilidad fiscal, sugiere un camino potencial para descentralizar los recursos humanos en sectores clave de servicios.

Cuadro 4.8 Transferencias del Tesoro Nacional a las prefecturas: origen y uso permitido

Origen	
Regalías	
	Hidrocarburos (Ley de Hidrocarburos No. 1689)
	Minería (Código de Minería)
	Bosques
Fondo de Compensación	
	Ley de Participación Popular No. 1551
	Ley de Descentralización Administrativa No. 1654 & D.S. 23813
	10% IEHD (límite para el Fondo de Compensación)
I.E.H.D. (Ley No. 1551, Ley 1981, D.S. 25746)	
Uso permitido	
15%	Gastos recurrentes (gastos administrativos)
85%	Proyectos de inversión, gastos de capital
	Más programas de gastos no recurrentes especificado en el D.S. 26091, hasta 5 por ciento de este 85 por ciento.

Fuente: Ley de Descentralización Administrativa (No. 1654, 28 de julio de 1995).

Cuadro 4.9 Porción de gasto de inversión dedicado a programas permitidos bajo el D.S. 26091

Departamento	Porción del 85 por ciento gasto de inversión
Beni	0.0
Cochabamba	5.5
Chuquisaca	4.3
Oruro	0.0
Pando	0.0
La Paz	1.9
Potosí	0.0
Santa Cruz	2.2
Tarija	0.0

Fuente: Ministerio de Hacienda, Viceministerio de Presupuesto, 2005.

35. Ver D.S. 26091, 2 de marzo de 2001. Los programas permitidos están listados en el Artículo 1 (f).

36. Ver Artículo 11. Nota: gasto total en personal para Seguridad Ciudadana, PAN, y puestos de salud no pueden exceder el 10 por ciento. Las reglas para implementar el Artículo 11 se encuentran en el D.S. 28198, Junio de 2005.

V.2 Construyendo sobre las reglas existentes y sistemas para crear un servicio civil departamental

4.29 Si los gobiernos departamentales verdaderamente reciben responsabilidad genuina para la entrega de servicios, entonces parecería factible y práctico usar el marco legal existente antes descrito como un punto de partida y simplemente ampliar esa política para permitir mayor flexibilidad de recursos por parte de los recientemente elegidos gobiernos departamentales. Por tanto, las reglas de “uso permitido” indicadas en el Cuadro 4.8 anterior podrían ser cambiadas para igualar la regla simple presentada en el Cuadro 4.10, confiriendo mayor autonomía al gobierno departamental dentro de un marco nacional. Bajo esta regla nacional, los gobiernos departamentales aun estarían enfrentados a un límite fiscal importante para la creación de nuevos puestos. Sin embargo, la restricción política, por la que el Ministerio de Hacienda determina qué sectores merecen recursos humanos adicionales y cuánto, sería eliminada. El gobierno nacional no determinaría más los sectores y programas dónde se pueden crear nuevos puestos y dónde no se puede—decisiones que hasta este momento han sido hechas sin tener en cuenta las diferencias departamentales.

Cuadro 4.10 Una regla potencial para relajar las restricciones sobre la creación de puestos departamentales

Uso permitido	
35 por ciento	Gastos corrientes (<i>gastos administrativos</i> , incluyendo <i>ítems</i> departamentales)
65 por ciento	Proyectos de inversión, gastos de capital

Fuente: Banco Mundial.

4.30 La responsabilidad fiscal podría ser monitoreada de manera similar a la política que se sigue actualmente. Los gobiernos departamentales podrían continuar enviando sus propuestas para crear nuevos puestos al Ministerio de Hacienda. En el Ministerio, tales propuestas podrían ser vetadas para determinar su costo fiscal y para verificar que el gasto total de personal para puestos autorizados no exceda el techo establecido. Así se lograría asegurar la responsabilidad fiscal y reducir la responsabilidad contingente del gobierno central (“riesgo de fianza”) en caso de que un gobierno departamental sea financieramente incapaz de pagar a sus empleados. Cabe reiterar, sin embargo, que el personal del Ministerio de Hacienda no ingresaría a evaluar si el gobierno departamental está en lo “correcto” o se ha “equivocado” al crear puestos en un sector o en otro.

V.3 Opciones de transición para los actuales puestos del TGN en los gobiernos departamentales

4.31 Se necesita una solución pragmática para los miles de empleados públicos pagados con recursos del TGN pero actualmente asignados a los gobiernos departamentales. Sin embargo, en la búsqueda de una solución pragmática, se debe tener en cuenta los principios antes delineados: **rendición de cuentas, responsabilidad fiscal, mérito profesional, y transparencia**. El Cuadro 4.11 presenta dos posibles respuestas a la pregunta: ¿Quién paga los puestos del TGN asignados a los gobiernos departamentales después de la descentralización?³⁷

37. Nota: Nuevamente, la preocupación central está en la educación y salud, ya que el número de empleados públicos directos en el sector caminos es mínimo.

Cuadro 4.11 Pago de salarios al personal departamental

Puestos anteriores del TN transferidos a los gobiernos departamentales	Nuevos puestos creados por los gobiernos departamentales
Opción A: El gobierno nacional transfiere fondos equivalentes a la planilla salarial para aquel personal durante el año anterior. Esa cantidad en bolivianos permanece igual a perpetuidad, declinando su valor en términos reales. Todos los salarios, beneficios, y contribuciones al sistema de pensiones se pagan del presupuesto del gobierno departamental, suplementados por esta transferencia no condicionada (<i>block grant</i>).	Los salarios, beneficios y contribuciones al sistema de pensiones son pagados con el presupuesto gubernamental departamental.
Opción B: El gobierno nacional retiene la responsabilidad por el pago de salarios del actual personal del TGN asignado a los gobiernos departamentales. Sin embargo, cuando ese personal se jubile, el gobierno departamental decidirá si volverá a llenar el puesto, y asumirá el costo salarial.	

Fuente: Banco Mundial.

4.32 La Opción A parecería ser la mejor solución de las dos, ya que traslada la responsabilidad a los gobiernos departamentales recientemente elegidos más rápidamente que la Opción B y es relativamente fácil de administrar. Otra opción, no incluida en el cuadro, sería entregar la inmediata responsabilidad a los gobiernos departamentales de toda la planilla salarial de los anteriores empleados del TGN. Si bien este argumento puede sonar teóricamente sólido, es posible que tenga consigo una posición políticamente insostenible.

4.33 En cuanto a los mecanismos administrativos a través de los cuales se paga a los empleados de los gobiernos departamentales, parecería sensato confiar en el sistema de pagos y en la base de datos biométrica recientemente producida por el Tesoro Nacional. (El sistema de pago está descrito en el **Anexo 3.B.**)

Esta solución evitaría poner una carga inmediata sobre la capacidad de los gobiernos departamentales. El personal en los gobiernos departamentales solamente tendría que ser entrenado para actualizar la base de datos existente para reflejar las nuevas contrataciones, promociones, jubilaciones, etc. Como un beneficio crucial agregado, el requerir el uso del sistema de la base de datos nacional para efectuar los pagos salariales, contribuiría en gran manera a la transparencia en temas de personal en los gobiernos departamentales. Con una considerable información sobre personal ya lista en la base de datos, la supervisión podría ser ejercida tanto por el gobierno nacional, como por los grupos de ciudadanos.

V.4 Transfiriendo la autoridad de la gestión de personal a los gobiernos departamentales

4.34 Además de “¿quién paga?” hay muchas otras tareas de gestión del gobierno en su rol de empleador.

a) Definición de salarios

4.35 Actualmente, se aplica una sola escala nacional de pago para cada profesión. ¿Cómo debe cambiar esto con la descentralización? Se presentan tres opciones para consideración:

- **Opción A:** Los montos salariales se establecen mediante negociaciones en el nivel departamental del gobierno (sujetas a la regla fiscal establecida nacionalmente y monitoreada por el Ministerio de Hacienda).

- **Opción B:** Una sola escala nacional se aplica para cada profesión. Las negociaciones incluyen a los gobiernos departamentales así como a representantes del gobierno nacional.
- **Opción C:** Se establecen bandas salariales en el nivel nacional, concediendo flexibilidad a los gobiernos departamentales para establecer el pago dentro de tales bandas. Las negociaciones por las bandas salariales incluyen a los gobiernos departamentales, así como a representantes del gobierno nacional.

4.36 La Opción A permite mayor flexibilidad a los gobiernos departamentales para establecer escalas de pago regionales acordes con los salarios ofrecidos por el sector privado local para personal con educación aptitudes y responsabilidades comparables, pero aun sujetas al límite fiscal general establecido nacionalmente. Toda vez que las negociaciones tendrían lugar en el nivel departamental en lugar de toda la nación en su conjunto, la Opción A podría conducir a una regionalización beneficiosa del centralizado movimiento sindical de trabajadores en Bolivia.

4.37 La Opción B es muy similar al sistema actual para establecer niveles de pago. Esta opción simplemente reconoce la necesidad de incorporar el interés independiente de los gobiernos departamentales en el proceso de negociación, ya que los gobiernos departamentales también serán responsables de pagar estos salarios con sus propios recursos.

b) Selección de personal

4.38 Para asegurar la responsabilidad de las autoridades a nivel departamental, los procedimientos para la selección de personal tendrían que ser conducidos por autoridades del gobierno departamental. Las reglas nacionales todavía pueden y deben aplicarse para conservar el mérito en la selección de empleados públicos en el nivel descentralizado. Con un considerable esfuerzo y el apoyo del préstamo PRI del Banco Mundial, el Gobierno de Bolivia ha logrado reducir el *cuoteo* y proteger el profesionalismo en la administración central. Ese proceso debe ser extendido en vez de restringido, a pesar del proceso de descentralización. Los principios de selección por mérito del *Estatuto del Funcionario Público* deben aplicarse para la elección de personal para posiciones de carrera en los servicios civiles departamentales. Igualmente, la Comisión del Servicio Civil (CSC) debe ejercer su autoridad para supervisar y sancionar la selección por mérito que gobierna el proceso de contratación.

4.39 Mientras la CSC ha estado principalmente enfocada en la administración del gobierno central desde su inicio, la CSC ya ha recibido solicitudes de incorporación de seis gobiernos departamentales y de los nueve SEDUCA, de modo que existen precedentes para que la CSC desempeñe este rol. Entre Agosto de 2002 y Mayo 2005, la CSC recibió las solicitudes de incorporación de 781 empleados del gobierno subnacional, certificando la incorporación de 508 de estos, confiriéndoles las protecciones inherentes a su designación como servidores civiles.³⁸ A mayo de 2005, la CSC también había recibido 49 solicitudes de protección legal administrativa (*recursos jerárquicos*) de la CSC, protestando por decisiones disciplinarias, transferencias, retiros, etc. Para el desempeño de este rol en una mayor escala, la CSC requeriría recursos adicionales para aumentar personal.

38. Información proporcionada por la CSC.

c) Gestión de carrera

4.40 Tal como para la selección de personal, las decisiones relativas a la gestión de carrera—incluyendo ubicación de personal, transferencias, evaluaciones y promociones—debe estar a cargo de los funcionarios de los gobiernos departamentales elegidos. Esto debe darse de forma real tanto para empleados antiguos del TGN como para el nuevo personal contratado para los puestos departamentales. De otra manera es difícil imaginar que el personal sea verdaderamente responsable ante el gobierno departamental.

4.41 Sin embargo, nuevamente las reglas nacionales pueden y deben aplicarse para inducir las mejoras en la entrega del servicio por parte de los gobiernos departamentales. Como una ilustración, en el sector de la educación una meta nacionalmente definida (*benchmark*) por el número de estudiantes por maestro podría ser establecido por el Ministerio de Educación. Esta meta disciplinaría en lo sucesivo cualquier proceso para autorizar la transferencia de un maestro de una escuela a otra: no debería estar permitido el traslado de un maestro con una proporción maestro-estudiante por debajo de la meta a una escuela con una proporción superior. Asimismo, los nuevos maestros podrían, de acuerdo con los estándares nacionalmente establecidos, estar ubicados en las escuelas con las mayores necesidades, empezando primero con las escuelas que no tienen completo su plantel de maestros y proceder luego con las escuelas que tienen las peores proporciones estudiante-maestro. Fórmulas comparables podrían pensarse para la asignación de profesionales para el cuidado de la salud en las instituciones del rubro.

VI. Conclusiones y condiciones de éxito

4.42 La experiencia internacional ha demostrado que la descentralización de la gestión de recursos humanos fue un impedimento mayor para profundizar un proceso de descentralización. Frecuentemente, las responsabilidades en los niveles del gobierno permanecieron desarticuladas porque los gobiernos subnacionales no pudieron administrar los recursos humanos. Las contrataciones y despidos así como las políticas permanecieron en el nivel nacional. Ello implicó que los alcaldes y gobernadores regionales no controlaron uno de los más importantes insumos para generar un nivel adecuado en la provisión de productos y servicios. Un gobierno local formalmente responsable de entregar servicios de salud o educación, pero que no controla al personal, no puede ser considerado como completamente responsable por lo que produce. Bolivia corre el mismo riesgo si es que no revisa la gestión de recursos humanos en los niveles departamental y municipal.

4.43 Dada la experiencia internacional en los que respecta a la administración de recursos humanos en los niveles subnacionales, la descentralización requiere una serie de **condiciones de éxito** de manera que los beneficios puedan materializarse. La satisfacción de estas condiciones de éxito contribuirá enormemente a cumplir la promesa de la descentralización: mejores servicios del sector público para los ciudadanos de Bolivia. Las condiciones son las siguientes:

- **Implementación Gradual.** La transferencia de personal y de responsabilidades de gestión de recursos humanos no puede y no debe realizarse de un día para otro. El proceso debe efectuarse gradualmente.

- **Enfrentar las limitaciones de la capacidad a nivel departamental.** Los diseñadores de la política a llevarse a cabo, deben ser sensibles a las limitaciones de capacidad de los nuevos gobiernos departamentales.³⁹
- **Proporcionar incentivos y autonomía de gestión dentro un marco de reglas nacionales.** La clave es hacer provisiones en el diseño de descentralización para promover la responsabilidad en los funcionarios localmente elegidos, asegurar responsabilidad fiscal, mantener la probidad en la selección de personal y en los premios a buen rendimiento, y promover la transparencia en los servicios civiles departamentales que se están empezando a desarrollar.

39. Existen preocupaciones legítimas sobre la capacidad de los gobiernos departamentales. Por ejemplo, el gobierno nacional dispuso que los Planes Departamentales de Desarrollo Económico y Social (PDDES) debían ser completados para diciembre de 2004. Sin embargo, solamente dos (Oruro y Tarija) habían completados los suyos para julio de 2005. Mientras tanto, en Chuquisaca, el jefe de la Unidad de Planificación estimó que sólo 75% del presupuesto de inversión del departamento había sido ejecutada.

Anexo 4.A: Estructura organizacional del Gobierno de Bolivia, 2005

GOBIERNO CENTRAL

Nivel Central

Ministerios

Ministerio de Asuntos Agropecuarios

Viceministerio de Desarrollo Alternativo

Sistema Boliviano de Tecnología Agropecuaria

Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios

Viceministerio de Asuntos Campesinos

Ministerio de Desarrollo Económico

Viceministerio de Cultura

Viceministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda

Viceministerio de Industria, Comercio y Exportaciones

Viceministerio de Micro y Pequeño Productor

Viceministerio de Turismo

Centro de Promoción Bolivia

Instituto Boliviano de la Pequeña Industria y Artesanía

Servicio Nacional de Propiedad Intelectual

Sistema de Ventanilla Única de Exportación

Unidad Nacional de Productividad y Competitividad

Unidad de Reordenamiento

Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación

Servicio Nacional de Áreas Protegidas

Ministerio de Educación

Ministerio de Gobierno

Viceministerio de Defensa Social

Dirección de Registro, Control y Administración de Bienes Incautados

Dirección General de Control y Fiscalización de la Hoja de Coca

Régimen Penitenciario

Dirección General Sustancias Controladas

Dirección Nacional de Fuerza Especial de Lucha Contra en Narcotráfico

Ministerio de Hacienda

Servicio Nacional de Administración de Personal (SNAP)

Servicio Nacional de Patrimonio del Estado

Servicio Nacional del Sistema de Reparto (SENASIR)

Unidad de Programación Fiscal

Ministerio de Minería e Hidrocarburos

Servicio Nacional de Geología y Técnico de Minas

Ministerio de la Presidencia

Viceministerio de Justicia

Despacho de la Primera Dama

Delegada Presidencial Lucha Contra la Corrupción

Delegado Presidencial de Capitalización

Dirección Nacional de Comunicación Social

Unidad de Comunicación

Unidad de Análisis Jurídico
Unidad de Apoyo a la Gestión Social
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto
Servicio Nacional de Culto
Ministerio de Salud y Deportes
Viceministerio de Deportes
Consejo Nacional de la Persona con Discapacidad
Dirección de Prevención y Rehabilitación
Escuela Salud La Paz
Escuela Salud Cochabamba
Instituto Nacional de Laboratorios de Salud (INLASA)
Ministerio de Servicios y Obras Públicas
Viceministerio de Electricidad y Energías Alternativas
Viceministerio de Servicio Básicos
Viceministerio de Telecomunicaciones
Viceministerio de Transportes
Centro de Comunicaciones La Paz
Servicio Nacional de Telecomunicaciones Rurales
Ministerio de Trabajo y Microempresa
Ministerio sin Cartera Responsable de Participación Popular
Ministerio sin Cartera Responsable de Servicios Financieros
Consejo Supremo de Defensa Nacional

Magisterio

Salud

Corte Nacional Electoral
Contraloría General de la República
Poder Legislativo
Poder Judicial
Universidades

Instituciones Descentralizadas

Aduana Nacional
Fiscalía General de la República
Impuestos Nacionales
Policía Nacional
Servicio Nacional de Caminos (SNC)
Superintendencias
Superintendencia Agraria
Superintendencia de Electricidad
Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras
Superintendencia General de Minas
Superintendencia de Hidrocarburos
Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros
Superintendencia de Saneamiento Básico
Superintendencia del Servicio Civil
Superintendencia de Telecomunicaciones

Superintendencia de Transportes

Otras Instituciones Descentralizadas

Consejo Nacional del Cine CONACINE
Acción Cívica Nacional
Agencia para el Desarrollo de la Sociedad de la Información
Centro de Investigación y Desarrollo Acuícola Boliviano
Comisión Nacional de Ríos Pilcomayo y Bermejo
Conservatorio Nacional de Música
Directorio Único de Fondo
Fondo Nacional para el Medio Ambiente
Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social
Fondo Nacional de Desarrollo Regional
Instituto Boliviano de la Ceguera, La Paz
Instituto Boliviano de Ciencia y Tecnología Nuclear
Instituto Nacional de Catastro
Instituto Nacional de Cooperativas
Instituto Nacional de Estadística
Instituto Nacional de Investigaciones Sociolaborales
Instituto Nacional de Reforma Agraria
Instituto Nacional de Salud Ocupacional (INSO)
Orquesta Sinfónica Nacional
Registro de Identificación Nacional
Servicio de Asistencia Técnica
Servicio Geodésico de Mapas
Servicio al Mejoramiento de la Navegación Amazónica
Servicio Departamental de Gestión Social Beni
Servicio Departamental de Gestión Social Chuquisaca
Servicio Departamental de Gestión Social Cochabamba
Servicio Departamental de Gestión Social La Paz
Servicio Departamental de Gestión Social Oruro
Servicio Departamental de Gestión Social Pando
Servicio Departamental de Gestión Social Potosí
Servicio Departamental de Gestión Social Santa Cruz
Servicio Departamental de Gestión Social Tarija
Servicio Nacional de Aerofotogrametría
Servicio Nacional de Geología y Minería
Servicio Nacional de Hidrografía Naval
Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología
Sistema de Regulación de Recursos Naturales Renovables
Sistema de Ventanilla Única para la Exportación
Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas

Anexo 4.B: Administración de la lanilla salarial a través del sistema del Tesoro Nacional

Cada entidad de gobierno prepara su lista de empleados a ser pagada (planilla), usando ya sea un paquete de software estándar (SIGMA, Némesis) o uno compatible de su propiedad. A partir del 25 de cada mes, estas planillas se envían al Tesoro Nacional. El sistema “Century” valida entonces la planilla (chequeando el formato, pagos dobles, salario máximo permitido) y certifica que las planillas estén listas para su pago. Entonces el pago es priorizado en base a la disponibilidad de fondos. En la fecha que la planilla es autorizada para su pago (entre el 1° y el 10 del mes)⁴⁰ los fondos requeridos son transferidos del Banco Central de Bolivia (BCB) al banco comercial apropiado (Banco Unión, Banco del Crédito, o Banco Nacional).

Hasta hace poco el Tesoro Departamental imprimía las boletas de pago correspondientes y estas eran distribuidas a cada departamento. Para maestros, un representante de SEDUCA recogía las boletas y se encargaba de la entrega a los SEDUCA en los departamentos. En 2005, sin embargo, el Tesoro Departamental empezó a implementar un sistema biométrico de identificación para certificar la identidad de los empleados activos y jubilados. Con una identificación de impresión digital, el pago puede efectuarse directamente a través de los bancos, sin necesidad de boletas impresas. A diciembre de 2005, aproximadamente 150.000 personas (de un total de 342.000 empleados activos y jubilados) recibían sus pagos mensualmente a través del sistema biométrico. La cobertura del sistema se está expandiendo a un ritmo constante.

40 Los maestros, por ejemplo, saben que su pago está disponible el 8 de cada mes.

CAPÍTULO 5. DESCENTRALIZACIÓN DEL SECTOR DE EDUCACIÓN

I. Introducción

5.1 La descentralización no es nueva en el sector educación de Bolivia. Siguiendo la adopción de la Ley de Participación Popular (1994) y la Ley de Reforma Educativa, las municipalidades se involucraron cada vez más en la entrega de servicios de educación, proveyendo y manteniendo la infraestructura escolar. Los distritos educativos se establecieron localmente y la mayoría de los directores distritales asumieron la administración del día-a-día. Sin embargo, el nivel departamental no fue atendido del todo en los nuevos arreglos institucionales. Consecuentemente, las responsabilidades de los desconcentrados Servicios Departamentales de Educación (SEDUCAs) se volvieron ambiguas en la medida en que responden tanto a las prefecturas como al Ministerio de Educación central. Ahora, la segunda fase de descentralización que Bolivia está iniciando se enfoca en los gobiernos departamentales, por lo que existe considerable presión para que, a este nivel, se produzca la descentralización de la autoridad política y se entreguen los recursos. Esta situación hace surgir nuevas preocupaciones sobre la calidad y eficiencia de los servicios de educación y requiere provisiones especiales para una descentralización más exitosa.

5.2 El mayor desafío de la descentralización en el sector educación es alcanzar una asignación más clara de responsabilidades en cada nivel de gobierno. Actualmente, estas responsabilidades están desarticuladas. La toma de decisiones sobre la asignación de maestros, la planificación de educación y la provisión de infraestructura está fragmentada, lo que ha inducido a una débil responsabilidad. Ninguna autoridad—en el nivel central ni en el local— es responsable por la entrega de servicios de educación. La necesidad, en consecuencia, es re-organizar el sector de modo que pueda cumplir mejor las demandas por una educación más eficiente y equitativa. Este desafío afecta a la educación primaria, pero es particularmente significativa para la educación secundaria, donde se presentan la mayoría de las deficiencias.

5.3 La descentralización provee una oportunidad para superar estos problemas, ya que una asignación más clara de responsabilidades es una pre-condición para mejores servicios. Pero los nuevos acuerdos organizacionales también deben ser acompañados con mejores incentivos para los proveedores del servicio. La mayoría de estos incluyen: (i) mejorar la distribución de maestros en los departamentos, (ii) financiar escuelas sobre una base por estudiante; y (iii) el establecimiento y monitoreo regular de estándares básicos de calidad del servicio.

5.4 La segunda sección de este capítulo analiza la actual calidad de la educación en Bolivia y las asignaciones de responsabilidades a los distintos niveles del gobierno. La tercera sección presenta alternativas para una mayor descentralización de recursos y autoridad administrativa en el sector. La cuarta sección resume lo que se necesita para que el país avance exitosamente en la descentralización de la educación.

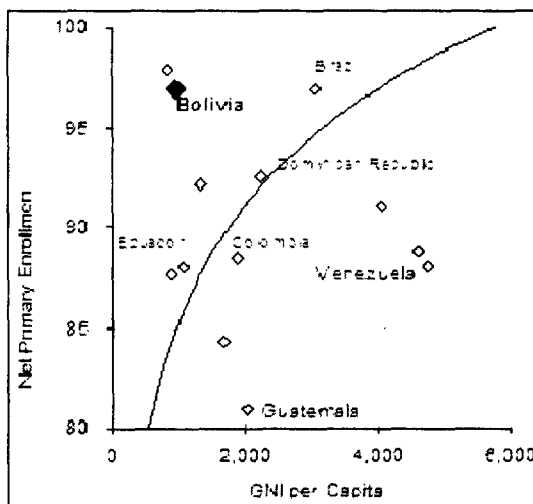
II. Situación actual: la calidad de la educación y organización

II.1 Calidad del servicio y resultados de la educación

5.5 Bolivia ha hecho grandes avances mejorando el logro educativo de su población, gracias a importantes iniciativas de políticas en el sector. El más prominente de estos esfuerzos, el Programa de Reforma Educativa de los 1990s, expandió el sistema durante la década anterior, según se refleja en las mejoras educativas. Sus tres mayores logros fueron:

- **(i) Incrementar las tasas de escolaridad.** El promedio de años de escolaridad aumentó desde 4,4 por ciento en 1992 hasta 7,9 por ciento en 2001.
- **(ii) Altas tasas de matrícula para educación primaria.** Se alcanzó un nivel muy alto de matrícula en este nivel: 97 por ciento de los niños en edad escolar. Este porcentaje coloca a Bolivia por encima de países como Venezuela o República Dominicana, y en situación comparable con los estándares de Brasil (Gráfico 5.1). Esto fue resultado de los esfuerzos para extender la educación primaria desde un ciclo de cinco años a uno de ocho años, para niños entre 6 y 13 años de edad.
- **(iii) Incrementar las tasas de conclusión.** Las tasas de conclusión se incrementaron desde 56,1 por ciento en 1996 hasta 71,5 por ciento en 2001, y se estima que alcancen 85 por ciento en 2010. Esto coloca a Bolivia en la vía para alcanzar la Meta de Desarrollo del Milenio (MDM) de Conclusión Primaria Universal.

Gráfico 5.1 Tasas de matrícula en educación primaria e INB per cápita en países de América Latina seleccionados



Fuente: Banco Mundial.

5.6 Sin embargo, Bolivia aún enfrenta considerables desafíos para mejorar su sistema educativo. Los cuatro principales son:

- **(i) Pobre calidad de la educación y logros educativos.** La calidad de la educación no ha seguido el ritmo de las necesidades del país, como se evidencia en las evaluaciones

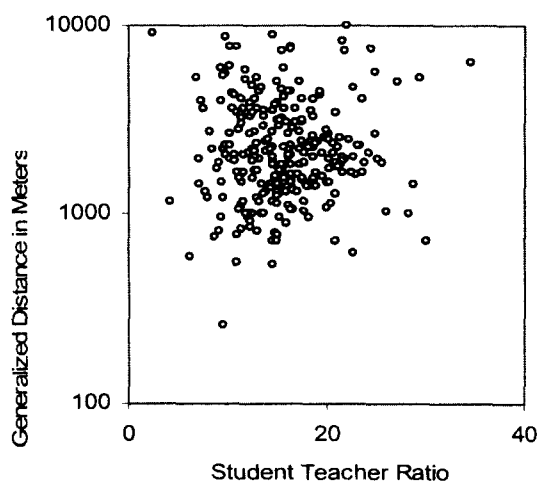
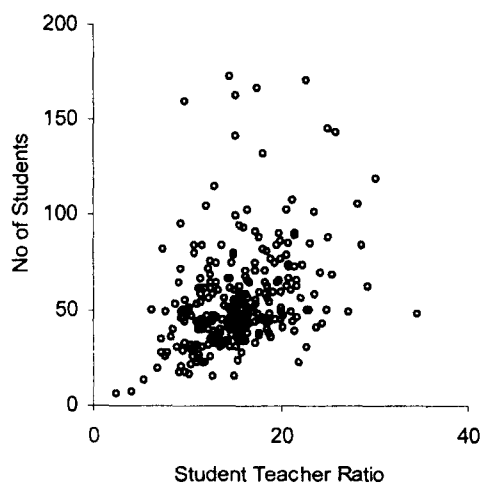
nacionales e internacionales. Bolivia está fallando en formar a los ciudadanos educados y a los trabajadores productivos que requiere para competir en la economía global.

- **(ii) Acceso bajo y desigual a educación primaria superior y secundaria.** La cobertura universal sigue siendo un desafío, especialmente entre los grupos en mayor desventaja. Sus tasas de deserción y repetición siguen siendo altas, y su participación en la educación secundaria es críticamente baja. Hasta los once y doce años, la matrícula es casi universal para todos los niños (educación primaria). Sin embargo, en adelante (en educación primaria superior) existe una brecha considerable entre ricos y pobres, y entre niños urbanos y rurales, respectivamente. En contraste con la alta matrícula en educación primaria (97 por ciento), la matrícula neta en educación secundaria superior fue solamente 51 por ciento en 2001.
- **(iii) Desigualdades intra-departamentales.** Aunque las desigualdades inter-departamentales del gasto en educación aparentemente no constituyen un problema significativo, existe evidencia de que los gastos por estudiante intra-departamentales y entre distritos es mucho menos igualitario.

Gráfico 5.2 Proporción de estudiantes a maestros versus número de estudiantes y distancia desde el hogar

Panel 1 – REM vs tamaño de escuela promedio

Panel 2 – REM vs distancia generalizada desde el hogar a la escuela promedio



Fuente: SIE y GIS.

Fuente: SIE y GIS.

- **(iv) Asignación de maestros.** La relación estudiantes-maestros tiene una débil concordancia con la cantidad de estudiantes en los distritos educativos y casi ninguna con la naturaleza rural/no rural de los citados distritos. Los datos sugieren que 9,000 maestros no son requeridos en las escuelas en las que trabajan (pero lo son en otras). Ello se evidencia en la baja proporción del número de maestros por el número de alumnos. El anterior Gráfico 5.2 muestra que la distribución de maestros entre distritos es bastante pobre.

5.7 Entre los desafíos que aún enfrenta Bolivia en educación, la mejora en la asignación de maestros parece ser uno de los más críticos. El problema debe ser resuelto con independencia del modelo organizacional del sector que se elija en el futuro.

II.2 La organización del sistema de educación

5.8 Desde la promulgación de la Ley de Participación Popular, el sector educación ha sido gradualmente más descentralizado. Las municipalidades juegan un rol más preponderante en la provisión de infraestructura escolar. Sin embargo, las decisiones en educación primaria y secundaria aún son tomadas en una base razonablemente centralizada. Las responsabilidades de las principales instituciones involucradas son las siguientes:

a) Ministerio central

5.9 El Ministerio de Educación tiene un equipo técnico estable y técnicamente competente; así como un buen sistema de información nacional. Sus enfoques curriculares son competentes y los materiales adecuados. Sus principales responsabilidades son:

- proveer asignación presupuestaria;
- monitoreo y evaluación;
- planificación.

b) Unidad Educativa Departamental (SEDUCA)

5.10 Además del Ministerio central, existen nueve unidades desconcentradas, llamadas SEDUCAs (Servicio Departamental de Educación), lo que coincide con los nueve departamentos. Estas son organizaciones híbridas, ya que reportan tanto a las prefecturas departamentales como al ministerio central. Las principales responsabilidades de los SEDUCAs incluyen:

- contratar y despedir a los maestros;
- asignar maestros a los distritos educativos.

5.11 Los SEDUCAs se han convertido en organismos altamente políticos y partidistas, y tienen bajos niveles de competencia. Esto último se evidencia en la pobre distribución de maestros. Los SEDUCAs asignan sus cuotas departamentales de maestros entre distritos.⁴¹ Una vez distribuidos, los puestos de maestros se convierten en derechos adquiridos de los departamentos y de los distritos. Son difíciles de alterar, aún cuando los cambios demográficos indican las necesidades de reasignaciones. En el nivel distrital, el proceso es menos partidista, pero frecuentemente la baja capacidad técnica y la política local hacen que la asignación de maestros dentro de los distritos sea inefectiva. Adicionalmente, la selección de individuos para asumir estas posiciones es realizada por unidades descentralizadas.

41. Al contrario del ministerio central, los SEDUCAs generalmente no asignan maestros sobre bases objetivas. Sus propios líderes, las cabezas de los SEDUCAs, han sido designados desde hace mucho por los prefectos departamentales. Si bien últimamente el proceso de selección para los SEDUCAs se realiza más en base a méritos, aún están compuestos por individuos elegidos a través de conexiones políticas. Lo mismo aplica para la asignación de puestos de maestros a los distritos.

c) Distritos Educativos

5.12 En el nivel de Educación Distrital, la mayoría de los directores distritales se encargan de la administración del día-a-día. Bajo el Distrito Educativo está el "Núcleo Educativo", un grupo de seis a nueve escuelas que comparten recursos. Las principales responsabilidades de los Distritos incluyen:

- distribución de libros de texto y materiales pedagógicos (provistos por el centro);
- selección de directores de escuelas;
- asignación de maestros entre escuelas.

d) Municipalidades

5.13 Desde la Ley de Participación Popular, las más de 300 municipalidades han asumido responsabilidades en educación, las que incluyen:

- manutención de la escuela;
- provisión de servicios básicos para escuelas, por ejemplo, electricidad y agua;
- provisión de insumos de aprendizaje.

e) Gastos en educación por nivel de gobierno

5.14 El Cuadro 5.1 (ver más abajo) muestra los gastos ejecutados por el Ministerio de Educación e indica que, con excepción de la educación superior, los gastos corrientes por estudiante son los más altos para educación primaria, totalizando 774 bolivianos anuales en el año 2002 (cerca de US\$ 296). Estos comprenden casi el 70 por ciento del gasto global en educación. Como resultado, la educación secundaria está ampliamente sub-financiada.

5.15 Otros elementos de este gasto incluyen el hecho de que las municipalidades financian la educación a partir de sus variadas fuentes de ingresos (impuestos propios, transferencias de co-participación, y recursos HIPC). Los recursos de co-participación son condicionados y pre-asignados de la siguiente manera: 85 por ciento para inversión y 15 por ciento para gastos corrientes. La parte de los recursos HIPC (cerca de 1 por ciento del PIB) es sólo un cuarto de las transferencias por co-participación. De los recursos HIPC, 20 por ciento están pre-asignadas a educación.

Cuadro 5.1 Gastos en educación del Ministerio de Educación (en porcentaje), 2002

Tipo de gasto	Porcentaje de gastos en educación no-superior del Ministerio	Porcentaje de los gastos recurrentes en educación del gobierno central	Gastos por estudiante (recurrentes) en Bs.
Administración (central y departamental)	4.0	2.9	
Educación inicial	4.7	3.4	446
Educación primaria	69.4	50.6	774
Educación secundaria	15.5	11.3	669
Otros*	6.4	4.7	
Gastos totales en educación no-superior	100.0	73.0	
Sistema de universidad pública		27.0	3,342
Gastos totales del Ministerio de Educación		100.0	1,019

Nota: * Otros incluye educación alternativa, educación especial, educación técnica, y educación superior no-universitaria.

Fuente: Ministerio de Educación/UDI.

5.16 El Cuadro 5.2 muestra los gastos por niveles de gobierno. La mayoría son hechos a través del Ministerio de Educación. Sólo una pequeña parte de los gastos del Ministerio es ejecutada por los SEDUCAs. Las municipalidades están ejecutando actualmente una porción creciente de la inversión en educación y se estima que gasten un total de 0.8 por ciento del PIB en el sector .

Cuadro 5.2 Gastos en educación primaria y secundaria (en porcentaje del PIB), 2005

Ministerio de Educación	4.2
Gastos corrientes	4.2
<i>De los cuales: salarios</i>	3.9
Gastos de capital	0.0
SEDUCA	0.1
Gastos corrientes	0.1
Gastos de capital	0.0
Municipalidades	0.8
Gastos corrientes	0.2
Gastos de capital	0.6
Gastos Totales	5.1

Nota: Los gastos en educación superior (universidades) representan 1.7 por ciento el PIB.

Fuente: Estimaciones del Banco Mundial.

II.2 Evaluación de la situación actual

5.17 Las Leyes de Reforma Educativa y de Participación Popular cambiaron la organización del sector trasladando recursos y responsabilidades a los departamentos, particularmente a las municipalidades. Estas medidas de descentralización, sin embargo, son aún bastante limitadas en sus impactos. En el año 2005, cerca del 90 por ciento de los gastos en educación, fueron hechos todavía centralmente. Esto significa que la vasta mayoría de los insumos provistos a las escuelas fue decidida de manera centralizada o por unidades desconcentradas del Ministerio de Educación.

5.18 Los avances relativamente recientes son positivos en muchos aspectos, pero desafortunadamente condujeron a alguna desalineación de responsabilidades y recursos. Como en muchos otros países, algunas funciones fueron descentralizadas—pero el centro retuvo el control de todo lo que realmente importaba. Hoy, el sector educación padece una desarticulada y fragmentada toma de decisiones. El resultado es un modelo de organización híbrido y poco conveniente entre un enfoque de “arriba-a-abajo”—en el que las escuelas son planificadas y dotadas de personal en línea con el régimen de una burocracia central—y un enfoque de “abajo-a-arriba”—bajo el que los entes descentralizados toman decisiones de contratación.

5.19 Entre los distintos niveles de gobierno, existen notables duplicidades en cuanto a la asignación de responsabilidades, lo cual ha dado lugar a ambigüedades y ha hecho tan difusas las responsabilidades que es particularmente difícil la relación entre los directores distritales, los alcaldes, y los gobernadores departamentales⁴². Sus manifestaciones son particularmente pronunciadas en las siguientes áreas:

42. Uno de los problemas se relaciona con la disparidad entre la cantidad de Distritos Educativos y municipalidades, ya que en ocasiones las municipalidades más pequeñas son agrupadas en un sólo distrito.

- **Insumos de aprendizaje:** Muchas escuelas tienen significativas limitaciones de insumos básicos de aprendizaje como papel, lápiz y tiza, ya que ni los directores, ni los alcaldes aceptan las responsabilidades por su provisión. Adicionalmente, existen inadecuados presupuestos para estos requerimientos.
- **Puestos de maestros:** Ni los prefectos departamentales, ni los alcaldes municipales son responsables financieramente por los puestos de maestros. Adicionalmente, cambiar estos puestos es muy difícil dados los intrínsecos intereses, por ejemplo, las “propiedades” percibidas de los distritos.
- **Inversiones en infraestructura:** Las inversiones en infraestructura no están alineadas con inversiones pedagógicas o con las decisiones de dotación de personal del Ministerio. Los alcaldes son ahora responsables por la provisión de infraestructura educativa, lo que ha producido duplicidad de responsabilidades entre ellos y los directores distritales. Existe evidencia anecdótica de que los alcaldes son buenos construyendo nuevas escuelas, pero no manteniéndolas.

5.20 La deficiente asignación de responsabilidades también ha tenido otras consecuencias negativas.

- **Débil rendición de cuentas:** Ni los alcaldes, ni los directores distritales, ni los prefectos son completamente responsables por los resultados. Esto ha diezmando seriamente la calidad de los servicios educativos. Asimismo, una pobre colaboración entre los niveles central y municipal ha limitado los intereses de los alcaldes en la adecuación de las inversiones en educación.
- **Ineficiente composición de recursos y baja eficiencia productiva:** Existe baja eficiencia en el uso de los recursos disponibles debido a que las decisiones sobre los insumos (maestros, por ejemplo) para producir resultados (servicios educativos) están desarticuladas. Un ejemplo significativo se refiere al problema, previamente mencionado, concerniente a la asignación de maestros entre distritos (ref. párrafo 5.11). Asimismo, las municipalidades están gastando la mayoría de sus recursos (81 por ciento) en infraestructura física y solamente 19 por ciento en materiales pedagógicos o de capacitación, aunque la información existente sugiere que las mejoras de servicio requieren proporciones opuestas. Asimismo, los recursos HIPC destinados a las municipalidades no han sido utilizados oportunamente debido a una inadecuada capacidad, particularmente en las municipalidades más pequeñas.
- **Ineficientes gastos públicos:** Los gastos públicos expandidos para educación no han producido mejoras tangibles en sus resultados. En el año 2002, el gasto total en educación fue el 6.8 por ciento del PIB, el más alto de los últimos años. Sus inversiones fueron considerablemente mayores que las de países como Ecuador, Perú o Brasil. Sin embargo, muchos gastos fueron ineficientes.

5.21 En el pasado se hicieron diferentes esfuerzos para atender estos problemas, lo que básicamente reflejó falta de coordinación entre los niveles de gobierno. Se lanzaron “Proyectos Educativos” para tratar de mejorar esta situación, incentivando una mejor planificación entre las distintas instituciones involucradas. Tales proyectos permitieron la participación popular en la toma de decisiones del sector y buscaron facilitar las contribuciones de los distintos actores

educativos. A su vez, levantaron y apalancaron recursos combinando fondos tanto municipales como desconcentrados y centralizados. La efectividad de estas medidas ha sido limitada, aunque en parte debido a la inefectiva participación del Ministerio de Educación. Sin embargo, estos proyectos representan un promisorio comienzo para avanzar en la mejora de la planificación educativa en todos los niveles y para proveer financiamiento para la educación en general y secundaria en particular.

5.22 Sin embargo, a pesar de estas iniciativas, las deficiencias en la organización del sector aún son fuertes y deben ser atendidas. Para superarlas, la descentralización puede jugar un importante papel. Pero, por sí misma y por su cuenta, la descentralización no simplificará necesariamente las cosas para alcanzar estos desafíos. De hecho, la participación expandida de los gobiernos departamentales y las municipalidades incrementa la necesidad de coordinación, particularmente en el período de transición. Más aún, bajo la actual situación en Bolivia, la descentralización puede contribuir solamente a mejorar la educación si: (i) los avances en la mejora educativa son protegidos (no se registra un descenso en la calidad del servicio), y (ii) se mejoran aún más los servicios educativos.

III. Descentralización futura en el sector educación boliviano: alternativas y recomendaciones

5.23 Para Bolivia, el mayor desafío para la descentralización en el sector educación es claramente reasignar las responsabilidades para obtener una mayor rendición de cuentas, así como un uso eficiente de recursos. El objetivo subyacente debería ser implementar un sistema de educación que responda a las demandas por una entrega de servicios más equitativa y eficiente. Para que la descentralización sea efectiva, Bolivia debe desarrollar su propia estrategia de descentralización, la que debe ser bien secuenciada e implementada. Es útil tomar en cuenta la experiencia internacional y las lecciones aprendidas, así como los principios para la descentralización de la educación que hoy en día son casi universalmente reconocidos y aceptados.

III.1 Experiencia internacional con descentralización de la educación

5.24 Varios acuerdos institucionales han evolucionado y han sido consolidados en países de América Latina, incluyendo los siguientes:

- a. **Devolución a niveles más bajos:** Brasil, Argentina, Chile y Colombia, en algún grado, practican este modelo. En él, los niveles subnacionales de gobierno gestionan las escuelas y son completamente responsables por los resultados en educación, mientras que el Gobierno Federal o Central juega solamente un rol financiero, suplementario e igualador.
- b. **Burocracias centralizadas:** Uruguay, Cuba y Costa Rica tienen burocracias centralizadas, Ni las comunidades, ni los gobiernos subnacionales son responsables por los resultados en educación. Puede haber participación popular, pero el Ministerio de Educación gestiona las escuelas.
- c. **Autonomía de Escuela:** En Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Honduras, este modelo varía en su aplicación pero está basado en extrema autonomía de escuela. El

gobierno central no hace más que financiar a las escuelas. En el *Pronade* de Guatemala, los maestros son contratados y despedidos por escuelas gestionadas por los padres, los que pueden escoger materiales en la medida que así lo consideren. El Ministerio de Educación solamente financia las escuelas, establece responsabilidades y determina la currícula.

- d. **Responsabilidades compartidas:** En Bolivia, Perú, Ecuador y Colombia, en algún grado, se distribuyen distintas responsabilidades a distintos niveles descentralizados o altamente desconcentrados. Un nivel es responsable por pagar a los maestros, otro por asignarlos, e incluso otro para la infraestructura escolar.

5.25 Los mejores resultados en educación se han encontrado en sistemas que son gestionados por burocracias centralizadas (Uruguay, Costa Rica, Cuba) o altamente descentralizadas (Argentina, Chile). Sus éxitos pueden atribuirse a la existencia de marcos claros de responsabilidad.

5.26 Asimismo, muchos de los encomiables logros de Chile en mejorar los resultados del aprendizaje vinieron luego de que la política de descentralización fuera complementada con la implementación de programas bien diseñados de mejora de escuelas públicas. Estos se sustentaron con un creciente apoyo material para escuelas en situación de desventaja y fortaleciendo el apoyo para el desarrollo profesional de los maestros. Las lecciones que se pueden extraer son las siguientes:

- Los esfuerzos de descentralización fueron efectivos para mejorar la educación porque se enfocaron en las escuelas.
- Las reformas administrativa y presupuestaria fueron diseñadas para asegurar que las escuelas y sus maestros tengan la competencia, autoridad, recursos e incentivos para diseñar y llevar a cabo actividades de aprendizaje y enseñanza que fueran apropiadas a las necesidades particulares de los estudiantes.
- Es impráctico e ineficiente que un gobierno nacional pase por alto a sus gobiernos subnacionales, porque las actividades educativas son mejor desempeñadas en estos niveles. Los gobiernos centrales no pueden manejar estas actividades eficientemente, porque están demasiado lejos para abordar problemas tales como supervisar, coordinar, definir ubicaciones de escuelas y garantizar una equidad entre localidades.

III.2 Principios de descentralización de educación

5.27 Sobre la base de estas experiencias internacionales, el Cuadro 5.3 enumera dos principios que debería considerar Bolivia para diseñar su futura descentralización en el sector educación. Estos principios indican la importancia de tener mecanismos de incentivos en los lugares críticos.

Cuadro 5.3 Principios para descentralización de educación

- El sistema de administración debería estar ubicado en un solo nivel. Una autoridad debería construir y mantener escuelas así como contratar y despedir trabajadores.
- Financiamiento y recursos deberían seguir a los niños.

Fuente: Banco Mundial.

III.3 Actores e intereses

5.28 La experiencia internacional ha demostrado que cualquier estrategia de descentralización debe contar con la participación de los interesados y tomar en cuenta sus visiones. Esto porque siempre existe la posibilidad de que, incluso las reformas bien diseñadas, puedan encontrar dificultades y oposición. Se requiere al menos un mínimo de consenso para que la implementación avance. Dado que el debate sobre descentralización aún está vigente en Bolivia, es demasiado temprano para proyectar los intereses específicos y los comportamientos de cada uno de los posibles actores e interesados. Sin embargo, uno puede concluir que al igual que en otros países, la implementación de la descentralización de educación tiene que ser gradual para permitir navegar por una área de alto gasto con fuertes intereses implícitos.

III.4 Desarrollando una visión en el sector educación: alternativas para la descentralización

5.29 Es importante desarrollar una visión sobre el futuro del sector educación sometido a descentralización. Sobre la base de las experiencias internacionales antes mencionadas, el Cuadro 5.4 identifica cuatro opciones concebibles para estos propósitos y cita sus ventajas.

Cuadro 5.4 Opciones para la descentralización en el sector educación

Opciones	Ventajas
Opción 1: Gobiernos Departamentales responsables por la educación primaria y secundaria	Mayor coordinación y control en comparación con descentralización municipal.
Opción 2: Modelo de Autonomía de Escuela	Las responsabilidades están alineadas de modo que el sistema de administración está ubicado en un solo proveedor de servicios.
Opción 3: Municipalización	Ventaja comparativa de municipalidades comparadas con gobiernos regionales por un mejor conocimiento de las necesidades locales. Las responsabilidades están alineadas de modo que el sistema de administración está ubicado en un solo proveedor de servicios.
Opción 4: Administración centralizada (aunque desconcentrada) de la educación secundaria con autonomía de escuelas El sistema opera sin la participación de los gobiernos departamentales (que transfieren sus responsabilidades al Ministerio de Educación) ni de las municipalidades (que transfieren sus responsabilidades a las escuelas).	Mayor control vertical para una clara asignación de responsabilidades. Las responsabilidades están alineadas de modo que el sistema de administración está ubicado en un solo proveedor de servicios.

Fuente: Banco Mundial.

5.30 Este informe analiza los roles de los gobiernos departamentales en la provisión de educación primaria y secundaria. Está delineado como **Opción 1**. Este enfoque restringido refleja el hecho de que la segunda fase de descentralización ahora se concentra principalmente en los

niveles departamentales. Sin embargo, desde el punto de vista de la experiencia internacional y las consideraciones técnicas, se considera que las otras alternativas también constituyen posibilidades válidas.

5.31 Debería notarse que la **Opción 1** ha sido elegida porque el actual clima político y económico de Bolivia hace irreal suponer que las municipalidades transferirían voluntariamente sus responsabilidades de infraestructura para educación a los gobiernos departamentales. En consecuencia, aunque es técnicamente sub-óptimo, es más que probable que los departamentos continúen compartiendo estas responsabilidades con las municipalidades. Sobre este supuesto, el Cuadro 5.5 delinea los roles prospectivos de cada nivel de gobierno bajo esta alternativa.

Cuadro 5.5 Descentralización de educación hacia gobiernos departamentales y responsabilidades

Ministerio de Educación	<ul style="list-style-type: none"> • Política nacional de educación. • Planificación. • Estándares nacionales y reglas. • Monitoreo y evaluación. • Asistencia técnica hacia los niveles más bajos.
Gobiernos departamentales	<ul style="list-style-type: none"> • Decidir cuándo y dónde abrir y cerrar escuelas. • Responsabilidades de recursos humanos (de acuerdo a las alternativas presentadas más atrás; ver capítulo aparte sobre recursos humanos). • Designar al director de una escuela. • Decidir sobre el método de entrega de servicio y enfoque pedagógico. • Expandir, reducir, y mantener la infraestructura escolar (en coordinación con las municipalidades).
Distritos y escuelas	<ul style="list-style-type: none"> • Adquirir y distribuir libros de texto y otros materiales pedagógicos. • Capacitación en-el-servicio del maestro.
Municipalidades	<ul style="list-style-type: none"> • Mantener y construir infraestructura escolar.

Fuente: Banco Mundial.

III.5 Estrategia y diseño de descentralización

5.32 Existen unos pocos elementos estratégicos que Bolivia debería considerar para avanzar e implementar la descentralización:

a) Secuencia e implementación gradual

5.33 Es importante apreciar que los gastos en educación son, en gran medida, corrientes y rígidos. Cerca del 50 por ciento de ellos están relacionados con planillas salariales. En consecuencia, es posible que los gobiernos departamentales no puedan llevar a cabo actividades costosas destinadas a la mejora de la educación (incluyendo el empleo de un número sustancial de maestros adicionales) bajo las probables restricciones fiscales de Bolivia en el corto plazo. Considerando también los factores políticos y económicos y las limitadas facultades de los SEDUCAs, la implementación de la descentralización de educación debería ser gradual. Más aún, para que ese proceso sea exitoso, se necesita que exista un mínimo de capacidad de implementación. También es necesario que haya una fase preparatoria antes de la transferencia de mayores responsabilidades.

b) Financiamiento

5.34 La descentralización presenta una oportunidad para rediseñar los mecanismos para la asignación de los recursos nacionales y para obtener una distribución de fondos más simple y transparente. Financiar la educación es un poderoso mecanismo para incentivar y obtener mejoras en la entrega de servicios en el sector. Existe una rica experiencia internacional sobre distintos modelos de financiamiento que deberían ser examinados para encontrar el enfoque adecuado para Bolivia (ver Recuadro 5.1).

Recuadro 5.1 Descentralización de educación en América Latina: distintos enfoques para financiar la educación

Chile. Hace que los “fondos sigan a los niños” a través de la elección de escuelas. Los proveedores de educación privada o municipalidades reciben financiamiento desde el gobierno central que es estrictamente proporcional a la cantidad de niños matriculados en cada escuela. Los niños son libres de matricularse en cualquier escuela que elijan (privada o municipal). En el caso de las escuelas municipales, las municipalidades que las gestionan, reciben financiamiento per cápita, añaden todo recurso propio que deseen, y entonces dividen los recursos entre sus escuelas de la forma que vean conveniente.

Brasil. Siempre tuvo un sistema centralizado de educación en el que las escuelas eran gestionadas por municipalidades o estados a quienes se les requería por ley que dedicaran 25 por ciento del total de sus ingresos a educación. Desafortunadamente, esto condujo a altas inequidades en el financiamiento debido a grandes diferencias en ingresos per cápita entre las unidades federales de Brasil. En 1998, una reforma llamada FUNDEF (Fundo de Manutenção e de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério) comenzó a tomar el 15 por ciento de la recaudación impositiva e ingresos compartidos en los niveles estatal y municipal, y creó un fondo estatal. La recaudación de este fondo es redistribuida a todos los sistemas municipales y el Estado en proporción a la matrícula primaria del año anterior. El gobierno federal entonces, completa el fondo en aquellos Estados en los que la recolección impositiva cae por debajo de un cierto mínimo. También acá, el resultado es que los “recursos siguen a los niños”.

Colombia. Ha seguido un trayecto de descentralización muy parecido al tomado en Bolivia actualmente. La descentralización en educación fue una decisión política hecha como parte de una decisión nacional de descentralización en todas las áreas. Cuando los maestros fueron inicialmente descentralizados a los departamentos, sus salarios fueron pagados por una transferencia no-condicionada (el “Situado Fiscal”). Sin embargo, la mayoría del Situado fue distribuido de acuerdo con las tendencias de distribución de costos pre-descentralización. Esto no condujo a una mejor asignación de maestros o equidad entre departamentos. Peor aún, por un momento los departamentos podían contratar maestros y pasar sus costos al Situado. Las municipalidades también reciben una donación basada en fórmula, llamada las Participaciones Municipales, y contratan algunos maestros para las escuelas municipales. Los maestros fueron descentralizados sin atención a la equidad entre departamentos o municipalidades. Esto condujo a disparidades muy grandes en las proporciones del número de estudiantes por maestro sin incentivos para cambiar las reglas de asignación de recursos. En la medida en que la situación se volvió más complicada, se introdujeron reglas de financiamiento que “seguían a los estudiantes”, con la expectativa de alcanzar mejoras sustanciales en el funcionamiento y los incentivos en el sector.

Fuente: Banco Mundial.

5.35 La mayoría de los países siguen una asignación dirigida por fórmula. Pero, a la luz de la actual distribución de responsabilidades en Bolivia y del actual movimiento hacia una mayor descentralización, cambiar las reglas de financiamiento para que los “recursos sigan a los estudiantes” puede solucionar las ineficiencias que se han generado por la descentralización.

- Si el ministerio central financia a los departamentos o a las municipalidades (o a ambas) de acuerdo a una fórmula basada en estudiantes, esto crearía incentivos para tener cuantos niños sea posible en las escuelas. Además, podría contribuir a distribuir el personal de maestros más equitativamente que en el presente, mejorar el pobre patrón de la relación maestro-estudiante y atender las inapropiadas prácticas de asignación de maestros. El

cambio resultante podría ser establecido en un período de cinco años, para facilitar los ajustes de los actuales procedimientos que son ineficientes. Además, para complementar este proceso, sería deseable cambiar los métodos para la selección de maestros y/o su designación y poner un mayor peso en mecanismos transparentes y basados en reglas establecidas.

- La fórmula podría, adicionalmente, ser ajustada por condiciones especiales tales como áreas rurales poco pobladas o dificultades de transporte.
- La fórmula debería ser introducida gradualmente. Durante el primer año, podría diseñarse una donación en bloque basada solamente en variables del “lado de la oferta”, i.e., los costos de pagar a los maestros descentralizados. Luego, la distribución de la donación podría ser cambiada incrementalmente a una fórmula por estudiante, con mayor peso en los estudiantes rurales o pobres. Por ejemplo, cada 20 por ciento de financiamiento podría ser transferido sobre una base por estudiante de modo que, después de cinco años, todos los fondos serían basados en la fórmula y guiados por incentivos. Este enfoque permitiría que las escuelas se ajusten a los nuevos cambios y protegería la neutralidad fiscal de la descentralización.

c) Estándares educativos

5.36 La descentralización implica un nuevo rol para el Ministerio de Educación, que debería liderar el proceso y fortalecer la gobernabilidad del sector. Una importante área en la última esfera es la necesidad de establecer mejores estándares educativos. Una serie uniforme de indicadores puede ser utilizada para monitorear el desempeño de los gobiernos departamentales y municipalidades, bajo un nuevo escenario descentralizado. Los indicadores deberían ser definidos y concordados en la fase preparatoria antes de transferir responsabilidades. Se recomienda utilizar las tasas de conclusión como un indicador clave. Esto reflejaría las mejoras educativas y también sería compatible con las Metas de Desarrollo del Milenio (MDMs). También podrían emplearse las tasas de matrícula como un indicador, si es que son diferenciadas entre departamentos.

d) Monitoreo

5.37 Durante la implementación de la descentralización, las autoridades nacionales deberían considerar que el proceso pueda no conducir a mejores servicios. Es posible que las tasas de matrícula tengan que ser incrementadas. También es necesario notar que las actuales inequidades entre departamentos podrían empeorar cuando sus gobiernos determinen sus propias políticas autónomas de educación —si esta problemática no se atiende directa y prontamente.

5.38 El Ministerio de Educación debería fortalecer su supervisión y monitoreo de los resultados en educación. Como se afirmó previamente, si se financia a los gobiernos sobre una fórmula por estudiante, esto crearía incentivos para tener cuantos niños sea posible en las escuelas. El Ministerio podría entonces concentrarse en establecer estándares, evaluar el desempeño y proveer apoyo técnico a los departamentos y municipalidades que gestionan las escuelas. Estas, en cambio, tendrían la responsabilidad de conectarse en el monitoreo a este nivel, en estrecha coordinación con los padres. Un monitoreo continuo y regular es un elemento

clave para lograr una mayor eficiencia y también es clave para fortalecer la rendición de cuentas, aspecto que constituye uno de los beneficios deseados de la descentralización.

III.6 Implementando la descentralización de educación

5.39 Existen tres pasos de implementación requeridos para la descentralización de la educación: Estos son: (i) Fase preparatoria para garantizar capacidades institucionales básicas; (ii) Institucionalización de transferencias a través de “paquetes de negociación”; (iii) Monitoreo del desempeño.

a) Fase preparatoria previa a la transferencia de responsabilidades en educación: garantizar capacidades institucionales básicas

5.40 Antes de cualquier transferencia de nuevas responsabilidades, existe la necesidad de garantizar la presencia de capacidades institucionales mínimas e información clave para la toma de decisiones. Los siguientes deberían ser sus componentes (Cuadro 5.6).

Cuadro 5.6 Fase preparatoria previa a la descentralización de educación

-
- Capacitar a los departamentos en la administración de recursos humanos.
 - Preparar el inventario (activos físicos) para los SEDUCAs, antes de su incorporación dentro de la estructura de los gobiernos departamentales.
 - Completar información sobre el número de maestros por nivel de educación (primaria/ secundaria) en cada departamento, y niveles salariales /incluyendo beneficios).
 - Completar información sobre la distribución de maestros *dentro* y *entre* departamentos (urbano/ rural).
 - Monitorear los acuerdos existentes: seleccionar, discutir, y concordar sobre un grupo básico de indicadores para medir la calidad del servicio; definir la línea de base en cada departamento; definir responsabilidades en el monitoreo; definir sanciones por incumplimiento.

Fuente: Banco Mundial.

b) Puntos de entrada para la descentralización de educación y “paquetes de negociación”

5.41 Para la implementación gradual de la descentralización, es importante seleccionar puntos de entrada apropiados. Uno de estos debería ser la transferencia de la responsabilidad administrativa de los recursos humanos, con reglas efectivas de responsabilidad fiscal. Esto facilitaría las decisiones eficientes al asignar la mayoría de los insumos críticos para servicios de educación.

5.42 Sin embargo, existen significativos desafíos involucrados en la transferencia de maestros a los gobiernos departamentales. El sistema de escalafón docente es tan complejo y rígido que reduciría toda autonomía requerida por los departamentos para sus políticas y prácticas educativas. El escalafón debería ser simplificado para permitir la descentralización de maestros. Podría fijarse un salario mínimo para maestros en relación con los años de experiencia, y establecerse una capacitación inicial, así como permitir a los departamentos mejorar este salario o añadir incentivos según lo consideren conveniente. Un precedente es la reforma magisterial de Chile, en la que el Ministerio de Educación establece el salario mínimo, pero cualquier escuela es libre de pagar más si lo desea. Por algún tiempo, podrían co-existir distintos tipos de maestros. Los maestros nacionales departamentalizados podrían tener distintos derechos adquiridos que aquellos recientemente contratados, cuya posibilidad debería ser prevista y apoyada.

5.43 Es probable que se requieran otros cambios en el marco legal debido a que los contratos firmados previamente entre el Estado y el personal de enseñanza tendrían que cambiar a contratos entre los gobiernos departamentales y los maestros. Los *ítems* nacionales (o puestos) serían transferidos a la autoridad administrativa del gobierno departamental, y podrían crearse nuevos ítems o puestos por los gobiernos departamentales, dentro de parámetros nacionales. (Se describen mayores detalles en el capítulo de Recursos Humanos).

5.44 Sería importante construir un marco de incentivos para la transferencia de recursos humanos a los gobiernos departamentales y elaborarse "paquetes de negociación" para estos propósitos. (Cuadro 5.7).

Cuadro 5.7 Paquetes de negociación para descentralización de educación

Gobierno nacional	Transfiere responsabilidades por la administración de recursos humanos (puntos i, ii, iii y iv ya enumerados) a los departamentos.
Gobierno departamental	A cambio los departamentos aceptan: <ul style="list-style-type: none">• Ser gradualmente financiados mediante una fórmula por estudiante (cada año 20 por ciento de los fondos son distribuidos a través de la nueva fórmula y se reemplaza la distribución en base a asignaciones del gasto pasado).• Ser monitoreados sobre las mejoras en la entrega del servicio (indicador clave: proporción maestros por estudiante).

Fuente: Banco Mundial.

5.45 Los elementos enumerados en estos "paquetes de negociación" son los requerimientos mínimos para servicios educativos, los que deberían mejorar en el tiempo. Están destinados a que los gobiernos departamentales obtengan mayor control sobre los insumos para producir resultados y garantizar mayor responsabilidad y eficiencia. El éxito depende de que los acuerdos relacionados sean y permanezcan atractivos tanto para el nivel nacional como para el departamental.

IV. Conclusiones y condiciones de éxito

5.46 Aunque Bolivia ha mejorado el sector educación, aún enfrenta grandes desafíos para mejorar el acceso y la calidad del servicio, particularmente para la educación secundaria. Es evidente que las responsabilidades del sector educativo son desarticuladas y fragmentadas. En años anteriores, la administración de recursos para infraestructura fue descentralizada a las municipalidades, pero no se hizo lo mismo con el control sobre el sistema de recursos humanos. Este enfoque ha generado significativas fallas en eficiencia y responsabilidad.

5.47 La experiencia internacional sugiere que la descentralización debería contribuir a mejorar los servicios y, simultáneamente, promover mayor eficiencia y responsabilidad. Lograr estas metas, sin embargo, no es fácil porque deben concurrir varias condiciones de éxito.

5.48 En particular, las siguientes son **condiciones de éxito** bajo las cuales la descentralización puede contribuir a proteger la calidad del servicio y su mejora:

- **Mejor asignación de responsabilidades.** La descentralización provee una oportunidad para alinear de mejor modo las responsabilidades en cada nivel de gobierno. Sin

embargo, particularmente durante las transiciones, las responsabilidades pueden volverse aún más difusas dando lugar a la necesidad de medidas correctivas.

- **Incentivos para que las escuelas se enfoquen en mejores resultados de educación y cobertura.** Aunque ha habido un incremento en la cobertura, las tasas de matrícula en educación secundaria aún son demasiado bajas y deben ser expandidas.
- **Mejor distribución de maestros.** Este es un elemento crítico para mejores servicios y resultados de educación mejorados.
- **Atender mandatos sin financiamiento.** La combinación de mayor acceso y conclusión mejorada en el nivel de escolaridad primaria, combinada asimismo con el crecimiento de la población, inevitablemente resultará en una mayor demanda de educación secundaria. Se estima que la demanda de matrícula secundaria rural se duplique en 2010. Con la descentralización, estos requerimientos de gasto adicionales serían “mandatos sin financiamiento” (*unfunded mandates*) en la medida en que no hay fondos públicos asignados a esta área de responsabilidad. Así, los gobiernos departamentales o las municipalidades tendrán que lidiar con ellos.
- **Efectiva distribución de recursos dentro de los departamentos.** Los gastos por estudiante son desiguales dentro de los departamentos, y entre distritos. Los futuros gobiernos departamentales autónomos o municipalidades tendrán que jugar roles efectivamente redistributivos.

CAPITULO 6. DESCENTRALIZACIÓN DEL SECTOR DE SALUD

I. Introducción

6.1 El desafío primordial de la descentralización en Bolivia es lograr la asignación de recursos a los diferentes niveles de gobierno con una simultánea entrega de responsabilidades y autoridad para la toma de decisiones sobre tales recursos. Al mismo tiempo, existe un problema urgente acerca de la necesidad de desarrollar una administración de servicios departamental más adecuada y más focalizada allí donde las necesidades son mayores. Estos desafíos existen tanto para la atención de la salud primaria como secundaria, así como para los servicios de salud pública.

6.2 La descentralización presenta una fórmula para ayudar a sobrellevar ambos problemas, que proporciona el marco y los mecanismos necesarios para implementar los cambios organizacionales, así como las diferentes políticas y prácticas que afectan la forma cómo es percibida la población. La descentralización puede contribuir a una prestación de servicios en forma equitativa y eficiente. Esto lo demuestran una serie de casos internacionales que muestran el éxito de una descentralización en el sector salud. Sin embargo, para ser exitosa, la descentralización necesita ser implementada adecuadamente y requiere condiciones especiales presentes en cada país.

6.3 Una de estas condiciones es el desarrollo de una visión sobre la organización del sector salud. Esto es particularmente relevante para los nuevos gobiernos departamentales. Ahí la asignación de responsabilidades necesita ser, primero, clarificada con el fin de eliminar los actuales arreglos institucionales desarticulados y fragmentados. Luego, las instituciones más descentralizadas del sector tienen que ser fortalecidas para volverlas más capaces y tener mejores reglas operativas. Simultáneamente, el Ministerio de Salud y Deportes tiene que fortalecerse, de manera que pueda apoyar a los gobiernos departamentales a adquirir capacidades y reforzarlas. De la misma manera, su función actual debe ser revisada con la finalidad de focalizar mejor y facilitar el desarrollo de las capacidades departamentales estableciendo estándares de salud y supervisando el funcionamiento del sistema de salud. Asimismo, su rol necesita enfatizar el monitoreo y proporcionar mayor asistencia técnica.

6.4 Una exitosa descentralización también requiere que sus actividades sean financieramente sostenibles y consistentes con las reglas de responsabilidad fiscal del sector público. Con igual prudencia, es imperativo que la implementación del proceso sea gradual y cuidadosamente secuenciada. Más aún, se necesita destinar suficiente tiempo para la instalación y desarrollo de estándares de proceso con instrumentos apropiados, junto con el fortalecimiento de las capacidades institucionales. Además, debe asegurarse y sustentarse la participación y apropiación de los cambios por parte de los actores interesados.

6.5 La primera sección de este capítulo presenta brevemente el perfil de la salud en Bolivia y las recientes políticas efectuadas para enfrentar los principales problemas de salud de la población. La segunda sección revisa el sector después de la descentralización, anotando los problemas que aún quedan sin resolver. La tercera sección presenta opciones para una mayor descentralización de recursos y gestión de autoridad, particularmente en los niveles departamentales donde Bolivia se está enfocando ahora.

II. Perfil y políticas de la salud en Bolivia

II.1 Situación de la salud y principales políticas

6.6 Las estadísticas sobre el desempeño de la salud en Bolivia, medido en indicadores como Tasas de Mortalidad Infantil (TMI) y Tasas de Mortalidad Materna (TMM), muestran al país en el último lugar en América Latina (Cuadro 6.1).

Cuadro 6.1 Indicadores del perfil de salud en países seleccionados de América Latina

Países seleccionados	TMM (*)	TMI (2003)
Bolivia	230	54.0
Guatemala	153	30.8
Honduras	108	34.0
Paraguay	182	19.6
Perú	185	33.4
Venezuela	68	18.2

Fuente: OPS (* último año para el que se reportaron datos, Bolivia 2003).

6.7 Sin embargo, Bolivia ha realizado avances sustanciales que le han permitido conseguir mejoras en ciertos servicios de salud, por ejemplo, partos profesionalmente asistidos y cobertura de vacunación, junto con el progreso en otros indicadores (Cuadro 6.2 y 6.3).

Cuadro 6.2 Progreso respecto a Metas de Desarrollo del Milenio (MDMs) seleccionadas

Metas Nacionales relacionadas con MDMs seleccionadas	Observado	
	1990	Año más reciente
Meta 4: Reducir la mortalidad infantil (meta 2015 = reducir el valor de 1990 de la mortalidad de niños con menos de 5 años por dos tercios)		
Meta 4.1 Tasa de mortalidad infantil (por 1,000 nacidos vivos)	89 (1989)	54 (2003)
Meta 5: Mejorar la salud materna (meta 2015 = reducir el valor de 1990 de la mortalidad materna por tres cuartos)		
Meta 5.1 Tasa de mortalidad materna (por 100,000 nacidos vivos)	416 (1989)	235 (2003)

Fuente: BM (2005): PAD SSPCIL.

Cuadro 6.3 Progreso en indicadores de servicios de salud seleccionados, Bolivia

Indicador	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Cobertura de nacimientos en hospital	47%	52%	54%	54%	53%	57%
4ta cobertura de control prenatal	31%	33%	35%	34%	37%	40%
3ra dosis de vacunas pentavalente y DPT en niños menores de 1 año	85%	89%	91%	86%	80%	84%

Fuente: MSD.

6.8 Estos avances se han debido a mejores políticas de salud y al aumento de cobertura, concentradas en: (i) servicios para reducir la mortalidad materna e infantil, (ii) control más riguroso de enfermedades transmisibles (especialmente la enfermedad de Chagas, tuberculosis y malaria, cuya incidencia es mayor que en otros países de América Latina)⁴³ y (iii) aumentos de incentivos locales para mejorar los productos de salud.

43. BM (2003) "Reforma del sector salud en Bolivia en el contexto de la descentralización".

6.9 En cuanto a partos, estas políticas han sido principalmente implementadas a través de nuevas instalaciones financiadas por el Seguro Universal Materno Infantil (SUMI) y las brigadas móviles EXTENSA, desplegadas en las zonas más dispersas y empobrecidas. Se informa que EXTENSA ha alcanzado casi 300.000 personas en más de 2.600 comunidades en 2004.⁴⁴

6.10 La creación del SUMI en el año 2002 fue un destacable paso adelante. El SUMI representa la continuación de operaciones previas, tales como el esquema de Seguro de Salud Básica, que dio a las mujeres embarazadas y a los niños por debajo de 5 años el derecho al cuidado de la salud gratuito. El seguro estuvo orientado a reducir la mortalidad materno infantil entre los pobres y ha hecho posible el aumento de la cobertura de servicios, tales como partos profesionalmente asistidos.

6.11 Del mismo modo que los sistemas de salud en Argentina, Perú y Colombia, Bolivia ahora tiene una lista precisa de los servicios disponibles a través de su red de salud, lo que le permite facilitar la labor de las autoridades para fijar prioridades, ofrecer incentivos y ejercer controles sobre los recursos. Con su sólida base legal, el SUMI también es importante como un derecho público ejecutable y ha hecho posible alcanzar uniformidad en las actividades de las 2.057 instalaciones de salud de Bolivia (95 por ciento primaria, 4 por ciento secundaria y 1 por ciento terciaria). Las instalaciones primarias dirigen sus actividades principalmente hacia el paquete de beneficios del SUMI y están orientadas a aumentar la cobertura a grupos de alto riesgo. Esta práctica es muy útil en vista de las desigualdades en el acceso a los servicios de salud, además de la amplia prevalencia de los problemas de salud de la madre y el niño, y de otros relacionados con las enfermedades transmisibles. Por tanto, el SUMI requiere ser continuado en el futuro.

6.12 Sin embargo, se requieren aún mejoras. El SUMI podría aumentar su mecanismo de pago de costo-por-servicios y lograr un mejor control de calidad sobre su sistema de entrega de servicios de salud. De esta manera, conocería cuan bien están cubriendo los problemas de salud de los bolivianos. Adicionalmente, el SUMI podría mejorar su cobertura, haciendo seguimiento a los patrones de uso de los beneficiarios. Por ahora, no analiza el uso de servicios por parte de los beneficiarios, por tanto está perdiendo la posibilidad de tener mayor impacto sobre aquellos carentes de servicios. Al margen de sus méritos en atenciones cruciales, como los partos atendidos profesionalmente, el SUMI ha fallado en alcanzar la misma cobertura en algunas atenciones de morbilidad general, por lo que se recomienda reformar el registro de los beneficiarios y así la información generada será usada de una mejor forma para aumentar la efectividad de la cobertura. Es también aconsejable explorar el uso de mecanismos de pago más sofisticados, tales como una fórmula per cápita del SUMI para proveedores de cuidado básico de salud, lo que podría proporcionar bases más equitativas para aumentar su efectividad, así como un mejor incentivo para la afiliación o registro de los pobres. Un punto de partida podría ser la actual asignación per cápita para el SUMI, financiada en todo el país con una porción del 10% de los recursos de coparticipación de las municipalidades.

II.2 Inequidades

6.13 Adicionalmente, las problemáticas inequidades persisten en las condiciones de salud en el país. De acuerdo con la encuesta del Gobierno, después del censo de 2002, la mortalidad

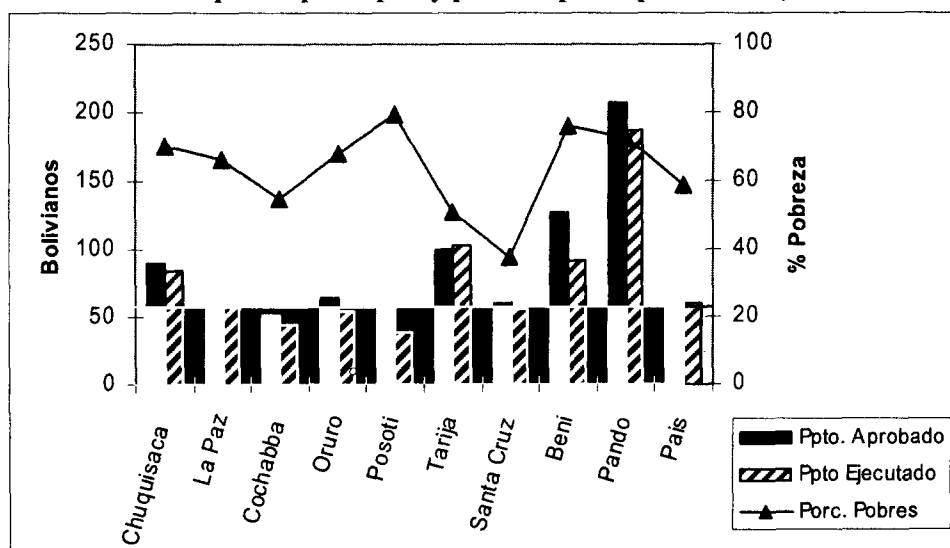
44. El MSD estima 33.000 pueblos pequeños en base a datos del INE.

materna⁴⁵ era de 320 en el Altiplano (incluyendo La Paz, Potosí y Oruro), 147 en los Valles (Cochabamba, Chuquisaca y Tarija) y 206 en los Llanos (Santa Cruz, Beni y Pando).

6.14 También existen inequidades sustanciales en el cuidado de la salud por quintiles de ingreso. En 2001, el porcentaje de partos profesionalmente asistidos fue 23 por ciento en el quintil más pobre, 53 por ciento en el siguiente quintil y 89 por ciento en el quintil más rico (Gráfico 1.5 Estudio de la Reforma del Sector Salud del BM). Igualmente, la Revisión del Gasto Público (2004) mostró diferencias en la cobertura profesional de nacimientos, transitando del 60 por ciento para la población no-indígena al 37 por ciento para la población indígena en 2001.

6.15 Los actuales gastos de salud no enfrentan estas inequidades. Los fondos que el presupuesto proporciona a las prefecturas no muestran asignaciones equitativas en términos per cápita (Gráfico 6.1) y tampoco existe una clara correlación con el porcentaje de los pobres que residen en cada departamento de Bolivia.

Gráfico 6.1 Presupuesto per cápita y pobreza por departamento, 2003



Fuente: Contabilidad del Gobierno e INE.

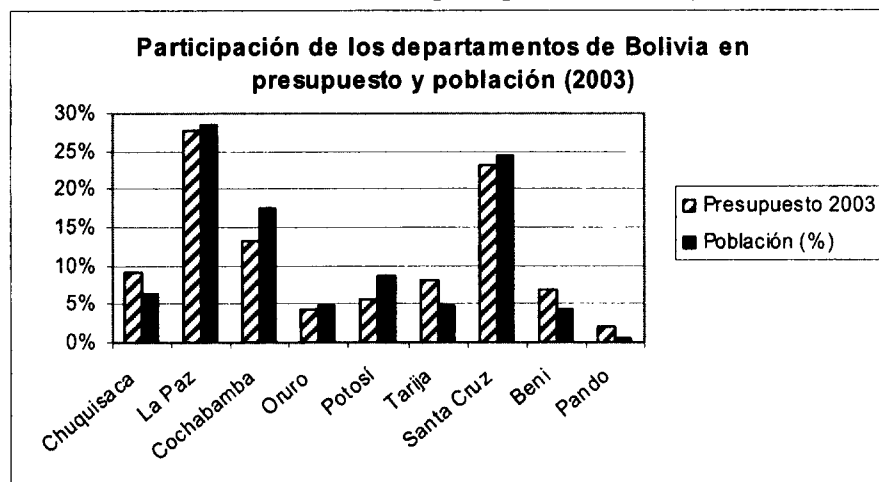
6.16 Se puede esperar y justificar algunas diferencias territoriales, pero lo ideal es que los recursos se asignen de acuerdo con las necesidades de la población. Este principio podría ser alcanzado mediante el uso de un paquete estandarizado de servicios básicos, que esté relacionado con los gastos per cápita, corregidos, si es necesario, por algún factor de pobreza u otro indicador. El Gráfico 6.1 muestra que los recursos asignados para financiamiento de salud no son sensibles con el perfil de la población. Una mayor equidad en los mecanismos de asignación del presupuesto podría cerrar las brechas, mostradas en el Gráfico, en aquellos departamentos que están por debajo del promedio del país. (Las brechas serían las diferencias entre las asignaciones del presupuesto y los niveles de población, que son visibles en el Gráfico 6.2.)

6.17 Es posible emplear una “estrategia de cierre de brechas” para este ajuste. Una medida podría involucrar cambios en la asignación básica per cápita mediante el uso de indicadores de demandas relativas al servicio, reflejando los diferentes niveles de pobreza o costos de entrega de

⁴⁵ Indicador de mortalidad materna: número de muertes de madres por 100,000 nacimientos.

servicio (quizá reflejando la dispersión de la población o las distancias de las instalaciones de salud). Esto implicaría proporcionar a todos sus ciudadanos un “paquete básico de servicios de salud”.

Gráfico 6.2 Distribución actual del presupuesto entre departamentos, 2003



Fuente: Contabilidad del Gobierno.

III. Actuales arreglos institucionales del sector salud

III.1 Organización y financiamiento

6.18 El Ministerio de Salud y Deportes (MSD) es la autoridad nacional de salud de Bolivia. Es responsable por la supervisión general del sistema, tanto para los bienes de salud pública como para el cuidado de salud de la población. El MSD posee casi todo el control sobre los recursos pertenecientes al personal del sector, los recursos para programas verticales (escudo epidemiológico, vacunaciones y control de enfermedades transmisibles, tales como malaria y Mal de Chagas), los recursos de los donantes o agencias multilaterales y algunos recursos de las inversiones sectoriales.

6.19 Las prefecturas, a través de sus Secretarías Departamentales de Salud (SEDES), están encargadas de lo siguiente:

- *Supervisión:* Son responsables de asegurar el cumplimiento de las regulaciones nacionales respecto a los servicios departamentales.
- *Salud Pública:* Son responsables de administrar algunas actividades de salud pública, por ejemplo, vigilancia o campañas de salud pública, en coordinación con el MSD.
- *Infraestructura:* También son responsables de la propiedad, reemplazo y mantenimiento de la infraestructura, así como del cuidado de la salud que no se ha transferido a las municipalidades (algunas instalaciones específicas de cuidado terciario). Asimismo, apoyan a las municipalidades a financiar los requerimientos para los gastos de esta infraestructura.

- *Recursos humanos:* Las prefecturas también son responsables de pagar a los trabajadores departamentales de salud (incluyendo a los que trabajan en centros de cuidado primario) que recluta o contrata el MSD. Además, determinan sus niveles salariales y pueden retirarlos.

6.20 Municipalidades. Las responsabilidades de las municipalidades son las siguientes:

- *Red de salud primaria y secundaria.* Las municipalidades son responsables de las redes de Salud Primaria y Secundaria, compuestas por diferentes centros de salud. Estas redes son supervisadas por un Directorio Local de Salud (DILOS) con la participación de representantes de las SEDES, los alcaldes municipales y la comunidad. Las redes son coordinadas por administradores cuya principal responsabilidad es la entrega de los elementos del programa SUMI. Las municipalidades poseen y están encargadas de invertir y mantener la infraestructura de salud.
- *Recursos humanos:* Las municipalidades administran parcialmente al personal de los centros de salud.

6.21 Financiamiento. Los gastos del sector público salud en el año 2003, totalizaron 1.066 millones de Bolivianos, comprendiendo casi el 25 por ciento del gasto público (ref. cuadros 6.4-6.5). Sus características significativas son las siguientes:

- El financiamiento del MSD viene del presupuesto regular del Gobierno y se relaciona a los programas de salud y gastos operativos del Ministerio. El MSD distribuye algunos de estos fondos a las prefecturas.
- El financiamiento para los recursos humanos del sector de salud se recibe del Ministerio de Hacienda y es incluido en los presupuestos de las prefecturas.

6.22 Para los gastos de capital de las municipalidades, así como para el mantenimiento y los gastos operativos (otros además de los del personal), el financiamiento viene del SUMI y de algunos recursos asignados centralmente a través la coparticipación.⁴⁶ El financiamiento para las redes de salud viene del sistema de coparticipación. Los gastos de capital son proporcionados por el Fondo Productivo y Social (FPS). Las municipalidades pueden usar estos recursos para invertir en instalaciones de salud y para apoyo administrativo y de mantenimiento. .

Cuadro 6.4 Presupuesto ejecutado en millones de Bolivianos, 2003

	Gastos corrientes				Gastos de capital		Total
	Gastos de consumo		Otros		Inversiones	Total gastos de capital	
	Salarios	Servicios no-personales	Transferencias y otros	Total gastos corrientes			
MSD	44	204	2	251	16	16	267
Prefecturas	461	23	0	483	8	8	492
Municipalidades	12	90	36	138	169	170	308
Total	517	317	38	872	194	194	1,066

Fuente: Contabilidad del gobierno.

46. El respaldo legal de la co-participación es la Ley de Participación Popular de 1994 y las leyes subsiguientes, tales como la de creación del Seguro Universal Materno Infantil de 2003.

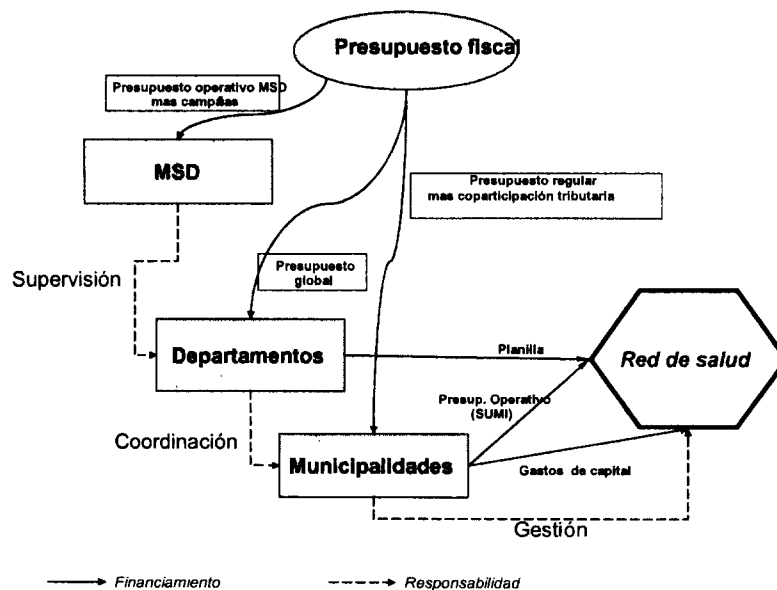
Cuadro 6.5 Gastos por niveles de atención (en miles de US\$), 2002

	Hospitales	Ambulatorio	Cuidado preventivo	Otros (incluyendo administración)	Total
Ministerio	2,640	1,650	10,229	18,479	32,998
	8%	5%	31%	56%	100%
Prefecturas	1,855	5,570	20,425	27,849	55,699
	3.33%	10.00%	36.67%	50.00%	100%
Municipalidades	1,775	3,845	4,880	4,289	14,789
	12.00%	26.00%	33.00%	29.00%	100%
Fondo de Inversión Productiva y Social	1,010	4,816	2,324	0,0	8,150
	12.39%	59.09%	28.52%	0.00%	100%
Otros				1,780	1,780
				100%	100%
Total sector público	7,280	15,881	37,858	50,617	111,636

Fuente: Cárdenas (2004).

6.23 Los arreglos organizacionales y financieros, descritos en el Gráfico 6.3, rigen la asignación de recursos en el sector. Significativamente, el Ministerio no está involucrado en los procesos de asignación presupuestal, lo que provoca algunas pérdidas de eficiencia que afectan la calidad de servicios, ya que los recursos disponibles no se utilizan de manera óptima. .

Gráfico 6.3 Arreglos organizacionales y financieros en el sector salud en Bolivia



Fuente: Banco Mundial.

III.2 Evaluación

6.24 La asignación actual de responsabilidades y recursos (mostrada en el Cuadro 6.6, ver más abajo) es desarticulada y fragmentada. En efecto, los niveles inferiores del gobierno obtienen recursos por la entrega de servicios sobre los cuales la autoridad que poseen para la toma de decisiones es limitada o inexistente, tal como puede notarse por lo siguiente:

- El Ministerio de Salud está encargado de la administración de todo el sistema de salud y también es responsable por las asignaciones y compensación a su personal. Sin embargo, la supervisión efectiva de su desempeño se divide entre las SEDES y las municipalidades. Las primeras están encargadas de los pagos al personal y de su monitoreo, mientras que las municipalidades manejan la gestión de las instalaciones físicas del sistema y de otros bienes, con los que el personal de salud debe trabajar.
- Las SEDES administran los gastos de capital, pero no tienen autoridad sobre los gastos corrientes cuya mayor porción es para recursos humanos. No pueden fijar salarios o contratar o despedir personal.
- La transferencia de las instalaciones de salud (*centros de salud*) a las municipalidades ha sido incompleta, ya que ellas no administran al personal de salud. Las responsabilidades por los recursos humanos permanecen bajo los auspicios de las SEDES y del nivel central.⁴⁷

Estos arreglos son disfuncionales y han conducido a significativos problemas de gestión, que han limitado la rendición de cuentas y han impedido colectivamente el mejoramiento de los servicios de salud.

Cuadro 6.6 Asignación de responsabilidades por nivel de gobierno

Nivel de gobierno	Responsabilidad asignada	¿El presupuesto asigna recursos para este nivel?	¿Este nivel tiene suficientes atribuciones para manejar estas áreas?
Ministerio de Salud	Salud pública	Si	Si
Prefecturas–SEDES	Infraestructura y recursos humanos para el cuidado terciario	Si	No
Prefecturas–SEDES	Infraestructura y recursos humanos para el cuidado secundario	Si	No
Municipalidades	Infraestructura y recursos humanos para el cuidado primario	Si	No

Fuente: Banco Mundial.

47. Dos factores han impedido la descentralización de recursos humanos. Las capacidades de las municipalidades (especialmente las más pequeñas) están muy limitadas para monitorear el desempeño o calidad del personal de salud. Adicionalmente, ha habido insuficiente estabilidad en los arreglos institucionales para permitir el desarrollo de la capacidad local. El SUMI fue creado en 2003 para reemplazar el anterior Seguro Madre y Niño, y las DILOS (creadas a mediados de los 1990s) fueron reemplazadas en 2002, después de que otra iniciativa orientada a organizar los Distritos de Salud fue rechazada.

6.25 El proceso de la descentralización en el sector salud, que fue iniciado hace casi diez años, no ha mejorado esta situación porque dejó difusas las responsabilidades en los diferentes niveles de gobierno. Además, ha existido confusión en torno a la distinción entre las funciones asignadas o descentralizadas a las prefecturas, de conformidad con la Ley 1995 y aquellas funciones encargadas a las municipalidades, de conformidad con la Ley SUMI.

6.26 Desafortunadamente, la Ley de Desconcentración⁴⁸ (1995) y la Ley de Participación Popular, que tuvieron buena intención, han causado confusión porque adolecen de una asignación específica de responsabilidades. La confusión surge porque la Ley de Desconcentración tenía la intención de otorgar a las prefecturas el pago de salarios de los trabajadores en salud y de ser co-responsable por la inversión y mantenimiento de las instalaciones sanitarias, mientras que la Ley de Participación Popular asignó a las municipalidades las responsabilidades de la gestión y mantenimiento de la red de salud. Consecuentemente, las prefecturas no han asumido el rol esperado como coordinadoras del desarrollo de la salud regional.

6.27 De la misma manera, tampoco se han logrado mejores resultados de salud. Algunos esfuerzos hechos en el pasado para superar la pobre calidad del servicio, incluyeron la firma de Convenios de Administración. Estos 'cuasi-contratos'⁴⁹ denominados "Compromisos de Gestión" contenían estándares de desempeño con la intención de normar las actividades regionales de salud pública. Los acuerdos fueron firmados entre el MSD y las SEDES desde fines de los 1990s, así como entre las SEDES y las municipalidades. Sin embargo, los convenios no han sido fiscalizados y, por tanto, sus impactos han sido limitados.

6.28 Como resultado, los cambios efectuados durante los pasados diez años no han resuelto el asunto de la responsabilidad en la entrega del servicio. Por tanto, el problema de Bolivia en el campo de salud (aparte del tema de los recursos) es principalmente su desorganización, debido a la mala asignación de responsabilidades en el sector y su insuficiente monitoreo, pese a que se han tomado iniciativas para superar estas dificultades. Desafortunadamente, las soluciones que se necesitan aún son difíciles de alcanzar. Sus costos potenciales de transacción son muy elevados, como se evidencia en los diferentes esfuerzos orientados a coordinar la MSD con las SEDES y las SEDES con las Municipalidades (respecto a las DILOS).

6.29 Se considera que estos problemas han tenido—entre otros factores—un efecto negativo en las condiciones de salud de la población, como se manifiesta en las tasas de mortalidad materna e infantil. Para su reducción, tendrán que hacerse esfuerzos concertados para mejorar los servicios de salud. A estos fines, la descentralización podría proporcionar algunas ventajas y oportunidades—siempre que algunos pre-requisitos importantes estén presentes. Estos se analizan a continuación.

48. Su nombre oficial es Ley de Descentralización Administrativa.

49. El término "cuasi contratos" se aplica porque no están basados en un sistema de administración total en base a resultados (como en el RU o Nueva Zelanda, por ejemplo).

IV. Descentralización futura: opciones y recomendaciones

6.30 Para Bolivia, el principal desafío de descentralización consiste en lograr un vínculo más cercano entre los recursos asignados a diferentes niveles de gobierno y las responsabilidades y poderes administrativos sobre estos recursos. El desafío crucial es desarrollar una administración adecuada de salud en el nivel regional para que los departamentos puedan responder mejor a las demandas por una entrega de servicios más equitativa y eficiente, con mayor atención a los necesitados, que no tienen una adecuada atención. Esto se aplica, tanto a la atención de la salud primaria como secundaria, así como a la entrega de servicios de salud pública.

6.31 Para que la descentralización sea efectiva, Bolivia debe desarrollar e implementar una estrategia apropiada. Una revisión de la experiencia pasada demuestra que la tendencia de esta nueva estrategia tiene que contener una mejor definición de las prioridades de salud, la organización del sector y las asignaciones de recursos.

IV.1 Experiencia internacional

6.32 Sería útil tener en cuenta la experiencia internacional y las lecciones aprendidas, así como los principios para la descentralización de salud que ahora son casi universalmente reconocidos y aceptados.

6.33 La literatura sobre experiencias de descentralización en el sector muestra que una mayor eficiencia y la rendición de cuentas son temas comunes y a la vez metas principales. También enfatiza dos aspectos relacionados con la transferencia de funciones de los niveles centrales a los niveles locales: uno es la descentralización administrativa (autonomía sobre los recursos destinados a las actividades de salud) y otro, la descentralización de capacidades (determinación de políticas de salud en las regiones). La literatura también demuestra que lograr mayor eficiencia y rendición de cuentas es únicamente posible cuando las siguientes condiciones de éxito están presentes:

- suficiente capacidad administrativa y gerencial;
- claras definiciones de responsabilidad;
- voluntad del gobierno central para apoyar enfoques flexibles a fin de enfrentar las distintas situaciones locales.

6.34 La experiencia ha mostrado que la ausencia de las mencionadas condiciones, conduce a consecuencias muy negativas tales como debilidades en las regulaciones, manipulación política del sector y mayor desigualdad en los servicios de salud.

6.35 Adicionalmente, la experiencia indica que existen algunas áreas donde no se aconseja descentralizar. Estas han sido denominadas “Funciones Esenciales de Salud Pública”:

- el marco básico de la política de salud y establecimiento de prioridades;
- la determinación de las decisiones estratégicas sobre los recursos para la salud;
- la regulación de los actores del sector, sus responsabilidades y transacciones;

- el monitoreo y evaluación del estado de salud de la población, así como el acceso y la calidad de los servicios.

6.36 Las reformas que han sido implementadas alrededor del mundo han demostrado la utilidad de cambiar incentivos en las organizaciones del sector salud, con la finalidad de aumentar su eficiencia. El sistema de salud del Reino Unido tuvo una experiencia denominada “separación comprador-proveedor”, que optó por separar a las entidades financieras de los proveedores de servicios. Otros países han hecho distinciones entre quien: (i) provee recursos, (ii) administra recursos y gestiona y unifica los riesgos de salud (*risk pooling*), y (iii) aquellos que realizan transacciones financieras con los proveedores (comprando y adquiriendo servicios).

6.37 Los cambios en los incentivos a los proveedores han incluido: (i) reforzar las separaciones entre compradores y proveedores, así como introducir nuevos mecanismos de pago a los proveedores; (ii) introducir mayor competencia entre los proveedores para seguros obligatorios o paquetes de servicios; y (iii) modernizar tanto a los proveedores de servicios públicos como a los administradores de los seguros.

6.38 Actualmente, la tendencia global en la organización de servicios de salud es dividir claramente entre (i) la gobernabilidad (o regulación) del sector y (ii) el financiamiento y la provisión de la salud. Incluso algunos países han creado diferentes entidades para llevar a cabo estas funciones. Adicionalmente, ha quedado claro que las funciones de financiamiento y la provisión requiere competencias diferentes a las que usualmente ejercen las agencias de financiamiento (que son más preocupadas con la equidad y protección financiera de las familias), o los proveedores de servicios (que enfocan en los productos de las instancias de atención de salud y—dependiendo de sus incentivos—también en la eficiencia y/o efectividad de estas instancias). La experiencia global y la recomendación internacional, es que se tiene que apuntar al fortalecimiento de todas estas funciones para lograr una mejora en el desempeño del sector salud.

IV.2 Principios de descentralización

6.39 Basados en la experiencia internacional, es aconsejable aplicar los siguientes principios en el diseño de los futuros enfoques de descentralización del sector salud:

- **Meta de mejoramiento de la salud.** La descentralización debe contribuir a mejorar los servicios para mejorar la salud de todos los ciudadanos. La descentralización no es un fin por si mismo.
- **Fortalecimiento de la administración.** La futura descentralización debe orientarse al fortalecimiento de la administración del Ministerio de Salud para mantener el rol de dirección general del sector y tener a su cargo la organización de la entrega del servicio. Este nuevo rol debería abarcar el monitoreo del desempeño en la entrega del servicio, la vigilancia epidemiológica, la coordinación de las SEDES, la supervisión de la entrega de servicios de salud y su regulación.
- **Neutralidad fiscal.** La descentralización no debiera generar gastos adicionales. Únicamente deberían usarse recursos corrientes, pero de manera más eficiente. Todos los posibles nuevos recursos para el sector deben ser usados en base a garantías de una mayor y sostenible efectividad para mejorar el servicio. También es importante que se

distribuyan los recursos de manera que permita a los departamentos más pobres volverse capaces de enfrentar las necesidades de salud de sus comunidades.

- **Transparencia y rendición de cuentas.** El desempeño de los proveedores de salud debe ser transparente y dado a conocer públicamente. La fiscalización de la población debe ser un objetivo de la descentralización, incluyendo la publicación de datos e indicadores de salud y cuentas financieras.

IV.3 Actores e intereses

6.40 La experiencia internacional también ha demostrado la necesidad de desarrollar una estrategia de descentralización teniendo en cuenta los intereses de los actores. Siempre existe la posibilidad de que aún las reformas mejor diseñadas enfrenten oposición por parte de algunos actores. Por lo menos un mínimo consenso es necesario para una exitosa implementación.

IV.4 Elementos estratégicos para una mayor descentralización de la salud

6.41 Los siguientes elementos deben considerarse:

- Una mayor descentralización debe fortalecer la eficiencia en la gestión organizacional y mejorar sus incentivos.
- Sería deseable obtener mayor compatibilidad en los roles de las municipalidades y prefecturas, teniendo en cuenta que ambas requieren responsabilidades claramente definidas.
- Las áreas clave de mejoramiento deben ser el SUMI y la gestión de recursos humanos.
- Es necesario un rol más preciso para las autoridades departamentales de salud (SEDES) a fin de racionalizar sus funciones híbridas.
- Deben incrementarse las capacidades institucionales de las municipalidades.
- Debe incluirse en los planes de descentralización la actividad del monitoreo.
- Deben definirse criterios para transferir recursos y responsabilidades a aquellos gobiernos que son más eficientes en la provisión de los servicios pertinentes.

IV.5 Escenarios y opciones para la descentralización de la salud

6.42 La segunda fase de descentralización de Bolivia está enfocada en los gobiernos regionales. Esto requiere la selección de puntos de entrada a las reformas, con el fin de establecer una secuencia apropiada para la implementación. Al respecto, existen ventajas y desventajas significativas entre diferentes diseños posibles. Por tanto, es bueno considerar las varias opciones disponibles bajo las cuales, ya sea los niveles departamentales o municipales, puedan fortalecerse mediante el proceso.

6.43 Desde un punto de vista institucional y de entrega de servicio, existen varias opciones para enfrentar los actuales desafíos de la salud, incluyendo la re-centralización (la que podría mejorar posiblemente la coordinación y control). Sin embargo, no es posible que la re-centralización pueda llevarse a cabo en vista de la actual tendencia a la autonomía de los

gobiernos departamentales. Por tanto, en los hechos, parecen existir solamente dos alternativas básicas:

- **Opción uno:** Asignar a los gobiernos departamentales la entrega completa del servicio de salud. Las autoridades departamentales, a través de sus oficinas regionales de salud dependientes (SEDES), asumirían la responsabilidad completa sobre la entrega de servicios de salud.
- **Opción dos:** Asignar a las municipalidades la responsabilidad total de la entrega de salud. Podrían encargarse de las instalaciones y el personal en sus jurisdicciones. Esto también incluiría asumir las responsabilidades de la planilla y los contratos, incluyendo personal de hospitales. Adicionalmente, las municipalidades también podrían encargarse del reclutamiento, despido y movimiento del personal.

6.44 La primera alternativa—a cargo del gobierno departamental—es más adecuada en la actual situación de Bolivia, por las siguientes razones:

- Una parte importante de los recursos financieros del sector ya están descentralizados a los gobiernos departamentales (para pago de salarios del personal de salud).
- Los gobiernos departamentales tienen mayores economías de escala, que son importantes para la eficiente producción de los servicios de salud.
- También existen potenciales economías de escala para la supervisión y monitoreo del sector (i.e., existen solamente nueve gobiernos departamentales, pero más de 300 municipalidades). El Ministerio podría negociar mejor y hacer un efectivo seguimiento a las metas de la entrega de servicio, con un número más pequeño de gobiernos departamentales.
- Podría lograrse una mejor administración si se concentran, en las autoridades de los departamentos, los recursos asignados al sector salud, ya que ellos también son responsables por el personal mientras que las municipalidades se encargan de la infraestructura.

IV.6 Descripción detallada de la opción uno: los gobiernos departamentales se encargan de la entrega de los servicios de salud

6.45 Una transferencia de responsabilidades de los servicios de salud a los gobiernos departamentales, podría requerir el re-alineamiento de las responsabilidades del Ministerio de Salud, las municipalidades y el SUMI. Un modelo para esto se indica a continuación.

6.46 La estructura recomendada parte de la definición de los principales desafíos del sector, previamente debatidos en la Revisión del Gasto Público del Banco Mundial. Estos incluían: (i) la pobre definición de responsabilidades entre los diferentes niveles del gobierno, (ii) las inadecuadas capacidades institucionales en los departamentos y municipalidades, y (iii) las pequeñas economías de escala de las municipalidades. El Cuadro 6.7 muestra su relación con la Opción Uno recomendada.

Cuadro 6.7 Desafíos de descentralización identificados en la Revisión del Gasto Público (2004)

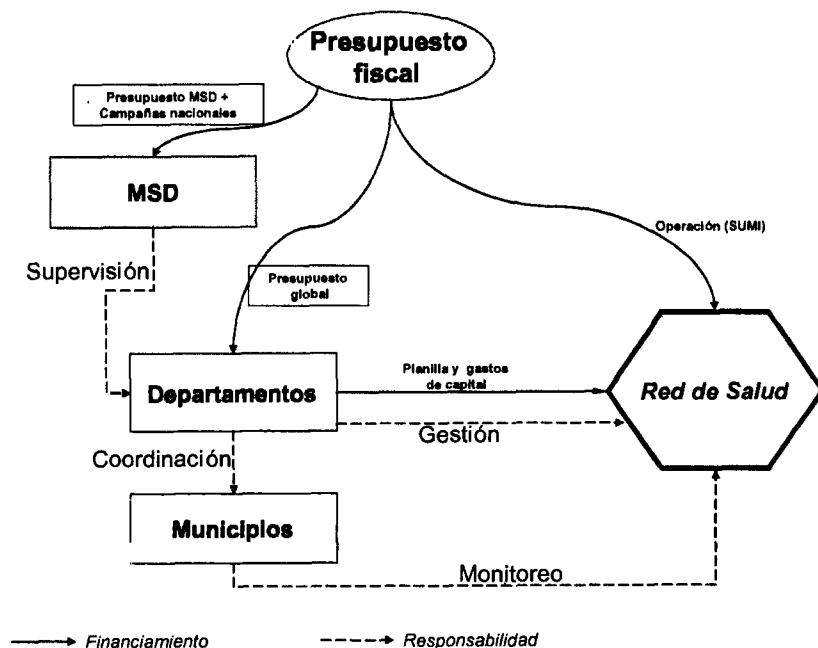
	Responsabilidades ambiguas	Capacidades institucionales bajas en todos los niveles	Bajas economías de escala de las municipalidades
Futura descentralización: Total responsabilidad de entrega para los gobiernos departamentales	Clara definición para los gobiernos departamentales y municipalidades, en base al principio de que cada nivel maneja los insumos que requiere para producir productos (servicios).	Asegurar que las mínimas capacidades institucionales estén presentes antes de la descentralización. El MSD apoya el proceso mediante la administración de convenios. Implementación gradual.	Las responsabilidades de salud están ubicadas en el nivel del gobierno departamental.

Fuente: Banco Mundial.

a) ¿Qué responsabilidades deben adoptarse y cómo trabajan los incentivos?

6.47 A continuación, el Gráfico 6.4 muestra las modificaciones institucionales y financieras para el modelo recomendado a fin de implementar un sector salud más descentralizado, que asuma total responsabilidad departamental y gubernamental para el cuidado de la salud primaria y secundaria, adicionalmente a la salud pública. Estas nuevas relaciones podrían incluir la adopción de una serie de reglas que potencien la eficiencia y pongan en vigencia la responsabilidad requerida. Colectivamente, las reglas formarían un marco coherente de incentivo para los varios gobiernos en el sector salud. Estas reglas se describen más adelante.

Gráfico 6.4 Relaciones organizacionales y financieras bajo descentralización



Fuente: Banco Mundial.

6.48 **Reglas fiscales generales.** El sector salud debe operar bajo el régimen de responsabilidad fiscal del gobierno. En conjunción con las reglas del presupuesto ya establecidas, el Ministerio de Hacienda podría emitir regulaciones específicas sobre techos presupuestales para gastos de recursos humanos y/o el número máximo de personal departamental del gobierno.

6.49 **Mecanismos de financiamiento.** Los aspectos clave de este nuevo marco institucional serían la asignación de recursos y los mecanismos de financiamiento. Las asignaciones de presupuesto al SEDES cubrirían costos "fijos" (por ejemplo, salarios y mantenimiento) de la red de salud, mientras que los pagos del SUMI cubrirían los costos "variables" (por ejemplo, medicinas y otros insumos). Ambas asignaciones estarían limitadas, de manera que los departamentos tienen que usar sus propios ingresos para cubrir los costos operativos de sus instalaciones de salud.

- Las asignaciones para los costos fijos podrían estar limitadas a los gastos actuales o gobernadas por un mecanismo de asignación general, diseñado para obtener mayor igualdad en los servicios de salud.
- El SUMI pagaría por servicios efectivamente demandados por parte de los pobres, condicionado a que los proveedores cumplen con los estándares de calidad del MSD. Por tanto, el SUMI pagaría solamente a los proveedores que han sido autorizados explícitamente.

6.50 Estos arreglos deben ser diseñados para ayudar a los gobiernos departamentales a tomar buenas decisiones dentro de los parámetros de sus regulaciones, responsabilidades y restricciones fiscales. Los departamentos deben invertir únicamente en nuevas instalaciones para cerrar las brechas identificadas en los servicios de salud y utilizando los recursos financieros adecuados y sostenibles. Si una municipalidad desea aumentar su capacidad de servicio de salud con inversiones similares, debe seguir la misma clase de reglas y un proceso de toma de decisión. Como la responsabilidad de mantener la red de salud permanecería compartida entre los gobiernos departamental y municipal, ambas entidades deberían llegar a acuerdos sobre el establecimiento de nuevas instalaciones.

6.51 **Organización de la red de trabajo.** Todos los gobiernos departamentales deben operar bajo las mismas reglas nacionales para la organización de la red de salud. Esto incluye la definición del número de instalaciones de salud en un departamento, dónde serían ubicadas y bajo qué grupo de reglas de referencia serían administradas. Las reglas podrían variar en términos de cantidad de instalaciones, ubicaciones, etc., pero siempre bajo los mismos estándares nacionales.

6.52 **Recursos humanos.** Las prefecturas podrían obtener la principal autoridad y responsabilidad por la gestión de los recursos humanos. El personal que actualmente trabaja en los centros municipales de salud permanecería bajo las reglas actuales, manejadas y monitoreadas por las DILOS. Sin embargo, los gobiernos departamentales podrían crear nuevos *ítems* nacionales (o puestos), los cuales serían consistentes con sus nuevos poderes administrativos. Este cambio puede, sin embargo, requerir revisiones en el marco legal, debido a la necesidad de reemplazar contratos previos entre el Estado y el personal del sector (mayores detalles se describen en el capítulo sobre Recursos Humanos).

b) Futuras responsabilidades del Ministerio de Salud y Deportes

6.53 **Responsabilidades.** El cambio que implica para el Ministerio de Salud y Deportes es pasar de ser una agencia ejecutora, a una enfocada al establecimiento y supervisión de reglas y marco de incentivos para todo el sector. Esto incluiría las siguientes responsabilidades:

- **Reglas y regulaciones:** El MSD debería emitir regulaciones nacionales sobre calidad de servicios, definiendo explícitamente las reglas sobre el desarrollo, clasificación, funcionamiento y control de los proveedores públicos. Definiría las reglas de la gestión del SUMI.
- **Fortalecimiento institucional:** El MSD debería reforzar todas sus áreas relacionadas a la entrega de servicios dentro de un ambiente descentralizado. El Ministerio debe proponer una estructura básica, así como funciones para cada SEDES con el objetivo de desarrollar una mejor capacidad institucional para el desempeño de sus funciones asignadas.
- **Estándares de calidad de servicios:** El MSD debería emitir estándares de calidad nacionales para la entrega de servicios, incluyendo las reglas para la autorización y monitoreo de calidad.
- **Financiamiento:** El MSD debería establecer acuerdos con el Ministerio de Hacienda en torno a las reglas de asignación de recursos, las cuales permitirían a los departamentos entregar servicios consistentes con objetivos regionales de equidad.
- **Monitoreo:** El MSD debería controlar que los departamentos (y todo el país) realicen monitoreos. Los Acuerdos de Gestión basados en indicadores y metas, especificando un mínimo nivel y variedad de actividades claves, podrían ser usados para fijar acuerdos monitoreables con los gobiernos departamentales con la finalidad de mejorar los servicios.

c) Futuras responsabilidades del gobierno departamental

6.54 Los gobiernos departamentales serían responsables de proporcionar a sus poblaciones los servicios de salud acordados con el gobierno central. Las SEDES serían incluidas dentro de las unidades de salud de los gobiernos departamentales e incorporadas a sus estructuras administrativas. Las siguientes serían las responsabilidades de los gobiernos departamentales:

- **Reglas y estándares.** Tendrían la autoridad sobre los estándares nacionales en la organización de instalaciones de salud, inversiones y mantenimiento.
- **Salud pública.** Tendrían la autoridad y el poder para implementar las políticas nacionales sobre la vigilancia epidemiológica, promoción de la salud y prevención de enfermedades.
- **Organización de servicios de salud y redes.** Los gobiernos departamentales planificarían y decidirían cómo organizar las redes de la atención de salud, de acuerdo con las reglas del MSD. Las SEDES podrían diseñar la distribución del sistema de referencias, decidir con las municipalidades sobre la ubicación y naturaleza de las nuevas instalaciones, y determinar inversiones y asignaciones de recursos humanos. Las

municipalidades transferirían sus responsabilidades sobre las inversiones en instalaciones de salud a las prefecturas (aún bajo el financiamiento del SUMI).

- **Financiamiento.** El financiamiento de la entrega de servicios vendría del SUMI y del presupuesto regular.
- **Recursos humanos.** La gestión de recursos humanos sería descentralizada a los gobiernos departamentales para atender tanto la salud pública como las tareas relacionadas a los servicios. El personal de las SEDES se volvería entonces totalmente dependiente de los gobiernos departamentales (no más del MSD). Las SEDES tendrían capacidad para contratar, retirar y reubicar al personal, así como evaluar su desempeño y capacitarlo. Todo esto complementando su actual rol de pago de salarios (los presupuestos del gobierno departamental podrían continuar proporcionando los fondos requeridos). Esto sería conducido bajo las reglas de responsabilidad fiscal del Ministerio de Hacienda (Véase la sección sobre gestión de recursos humanos).
- **Medicamentos.** Los gobiernos departamentales continuarían obteniendo los medicamentos y otros insumos del MSD, si es que esta práctica continúa siendo económica y confiable.
- **Infraestructura y mantenimiento.** Los gobiernos departamentales serían responsables por el reemplazo y construcción de nueva infraestructura, con recursos del presupuesto o aquellos proporcionados por donaciones o créditos del Fondo de Inversión Social y Productividad Nacional. Los gobiernos departamentales financiarían los costos operativos de estas instalaciones con los recursos centralmente asignados o con sus propios ingresos.

d) Futuras responsabilidades municipales

6.35 A pesar de no ser técnicamente ideal, los gobiernos departamentales continuarían compartiendo responsabilidades con las municipalidades, principalmente debido a las dificultades previsibles para cambiar la Ley de Participación Popular. Esto significaría lo siguiente:

- **Infraestructura:** Asumiendo que el presente arreglo de responsabilidad concurrente (responsabilidad compartida) permanezca intacto, las municipalidades continuarían siendo responsables de las instalaciones de salud. Durante cualquier transición, sin embargo, sería deseable que los gobiernos departamentales acuerden con las municipalidades las inversiones en nuevas instalaciones.
- **Participación del interesado y planificación estratégica local:** Las municipalidades tendrían un rol colaborador al involucrar a las comunidades en las decisiones y dar apoyo al sistema de atención de la salud.
- **Monitoreo:** Las municipalidades podrían contribuir a monitorear la entrega de servicio, involucrando a los interesados y comunidades locales.

e) SUMI

6.56 Las transferencias del SUMI, así como las directas del MSD, continuarían siendo las principales fuentes de financiamiento del sector. A mediano plazo, el SUMI podría servir como una referencia para la asignación de recursos globales, dada su información útil para la producción y productividad del sector. Sin embargo, se recomiendan dos cambios:

- **Arreglos de financiamiento:** El SUMI debe cambiar su método de financiamiento para servicios de salud. Actualmente, los servicios están siendo pagados a las municipalidades a través del sistema general de coparticipación. Ahora debe empezar a pagar por los servicios a las SEDES (como representantes de los gobiernos departamentales) o directamente a los proveedores. Esta modalidad incluiría un cambio principal, pero debería efectuarse mediante una implementación gradual (en fases), con el fin de asegurar la neutralidad fiscal y facilitar el desarrollo de capacidades. También debería realizarse en concordancia con las decisiones sobre otros mecanismos de transferencia, vinculados con los objetivos nacionales.
- **Objetivo:** El SUMI debe ser reforzado para identificar a la población que no ha recibido el servicio de salud y determinar los costos por esos servicios (en caso de que sus honorarios tuviesen que ajustarse).

IV.7 Implementando la descentralización de la salud

6.57 Se requieren tres pasos de implementación a ser tomados en cuenta para que la descentralización sea exitosa y se amplíen los servicios mejorados. Los tres pasos son: (i) asegurar las capacidades institucionales básicas, (ii) institucionalizar las transferencias y (iii) monitorear el desempeño.

a) Asegurar las capacidades institucionales básicas

6.58 Antes de que estas nuevas responsabilidades sean transferidas, deben estar en funcionamiento mínimas capacidades institucionales e información clave para la toma de decisiones (Cuadro 6.8).

Cuadro 6.8 Fase preparatoria previa a la descentralización de salud

Financiamiento	<ul style="list-style-type: none">• (i) Evaluación de disponibilidad de recursos (incluye las actuales asignaciones del SUMI y de presupuesto, recursos departamentales gastados en salud y otras fuentes, tales como donantes u otras leyes específicas). Es esencial que el Ministerio de Hacienda y el MSD identifiquen la totalidad de recursos disponibles para los departamentos de salud. Se deben establecer metas de eficiencia y un monitoreo de los gastos de salud.• (ii) Definir metodologías para asignaciones de recursos a los departamentos, en base a criterios de igualdad en salud y eficiencia en entrega de servicio. Dicha metodología podría incluir techos en base a gastos per cápita, consideración de un paquete básico de salud, etc. El objetivo debe ser que la metodología sea compatible con los objetivos de neutralidad fiscal, sostenibilidad fiscal dentro del sector y mayor responsabilidad, así como transparencia.
Recursos	<ul style="list-style-type: none">• (i) Inventario de recursos humanos en salud: El MSD debe completar el Inventario de

Humanos	<p>Recursos Humanos en Salud (las últimas estadísticas disponibles son de 2001 y los datos son incompatibles con respecto a las calificaciones, lugares de trabajo y funciones desempeñadas por el personal actualmente bajo contrato). Los datos clave necesarios son:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Numero de personal por nivel de servicio (salud primaria/secundaria) en cada departamento. ○ Personal de salud y niveles de pago (incluyendo beneficios). ○ Completar información sobre personal de salud (médicos, enfermeras) <i>entre y dentro</i> los departamentos (urbano/ rural). <ul style="list-style-type: none"> ● (ii) Capacitación de las SEDES: Los gobiernos departamentales necesitan capacitación en gestión de personal.
Administración de activos	<ul style="list-style-type: none"> ● Preparar un inventario (bienes físicos) para las SEDES antes de su incorporación a la estructura del gobierno departamental.
Monitoreo	<ul style="list-style-type: none"> ● Tener arreglos de monitoreo en vigencia: seleccionar, analizar y acordar una serie de indicadores básicos para medir la calidad del servicio, definir líneas de base en cada departamento, definir responsabilidades en el monitoreo, definir sanciones por falta de cumplimiento.
Información	<ul style="list-style-type: none"> ● Mejorar y difundir los datos sobre usos del SUMI.
Desarrollo de la capacidad	<ul style="list-style-type: none"> ● Los gobiernos departamentales y las SEDES necesitarían tener mayor capacidad para sus nuevas responsabilidades, por lo que la capacitación formal y asistencia técnica son recomendadas. El MSD debe prepararse para proporcionar apoyo técnico a los gobiernos departamentales, a través de los procesos de descentralización.

Fuente: Banco Mundial.

b) "Paquetes de negociación"

6.59 Una vez que los pasos preparatorios sean completados, el gobierno central podría considerar transferir más responsabilidades a los gobiernos departamentales. Sin embargo, los actuales intereses de los diferentes niveles de gobierno no necesariamente proveen una base común y adecuada para decidir sobre las reglas a ser implementadas. Dadas estas posibles diferencias, el gobierno central podría construir "paquetes de negociación" para lograr un acuerdo entre el nivel nacional como de los gobiernos departamentales.

6.60 El paquete descrito en el Cuadro 6.9 contiene una selección de elementos críticos que son necesarios para mejorar los servicios de salud. Los compromisos que proponen deben ser atractivos para ambos niveles de gobierno.

Cuadro 6.9 Paquetes de negociación para la descentralización de salud

Gobierno nacional	<ul style="list-style-type: none"> ● Transfiere responsabilidades para definir la organización de la red de salud incluyendo sistemas de referencia. ● Transfiere responsabilidades de gestión de recursos humanos a los departamentos. ● Proporciona asistencia técnica durante el proceso de transferencia para tener mayor capacidad institucional.
Gobierno departamental	<p>El Departamento acepta a cambio:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Ser gradualmente financiado mediante una fórmula per cápita (cada año 20% de los fondos se distribuyen a través de una nueva fórmula y se reemplaza la asignación histórica). ● Ser monitoreado sobre mejoras de entrega de servicios (indicadores de salud).

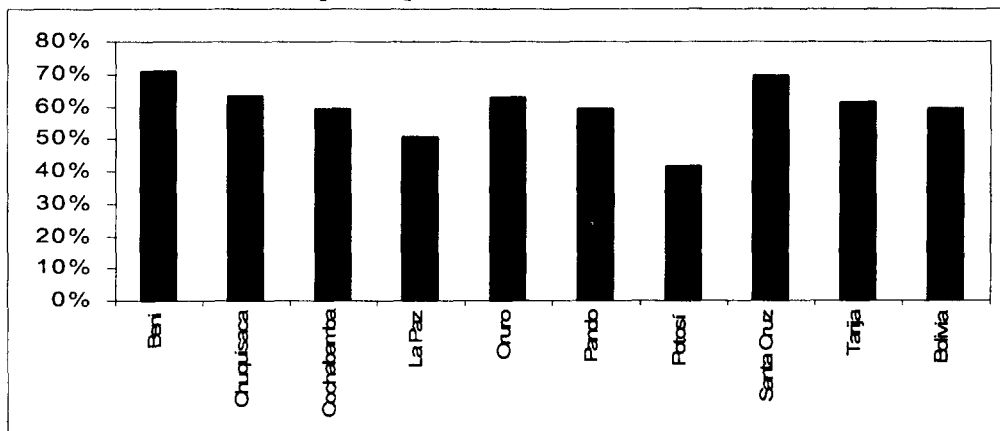
Fuente: Banco Mundial.

c) Monitoreo

6.61 La implementación de la descentralización por sí sola no necesariamente lleva a mayor equidad y efectividad regional. El MSD debería fortalecer la supervisión y monitoreo de los servicios de salud y el desempeño de los gobiernos departamentales y las municipalidades. (Las organizaciones de la sociedad civil podrían tener un rol más importante).

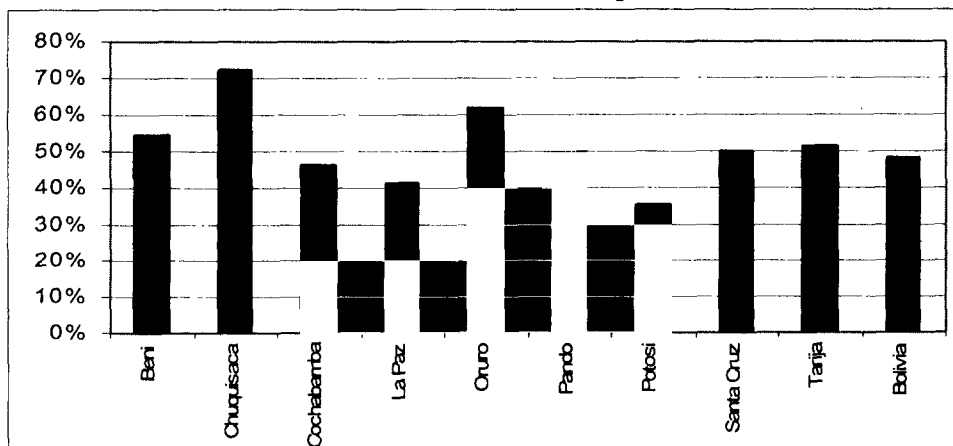
6.62 Para el mejor desempeño del monitoreo, deben tener prioridad los indicadores de los servicios de salud orientados a reducir las tasas de mortalidad infantil y materna. (La experiencia internacional indica que los servicios para partos, cobertura de vacunación a los niños por debajo de un año de edad y cuidado prenatal, tienen impactos especialmente positivos sobre la reducción de la TMI y TMM). Por tanto, los siguientes indicadores deben ser monitoreados regularmente: (i) partos profesionalmente asistidos, (ii) cobertura de vacunación pentavalente y (iii) cobertura del cuarto Control Prenatal. Los Gráficos 6.5, 6.6 y 6.7 muestran la situación actual de estos indicadores en cada departamento y los desafíos que implica el mejoramiento de los servicios de salud para la población.

Gráfico 6.5 Estimación de partos profesionalmente asistidos en diciembre de 2005



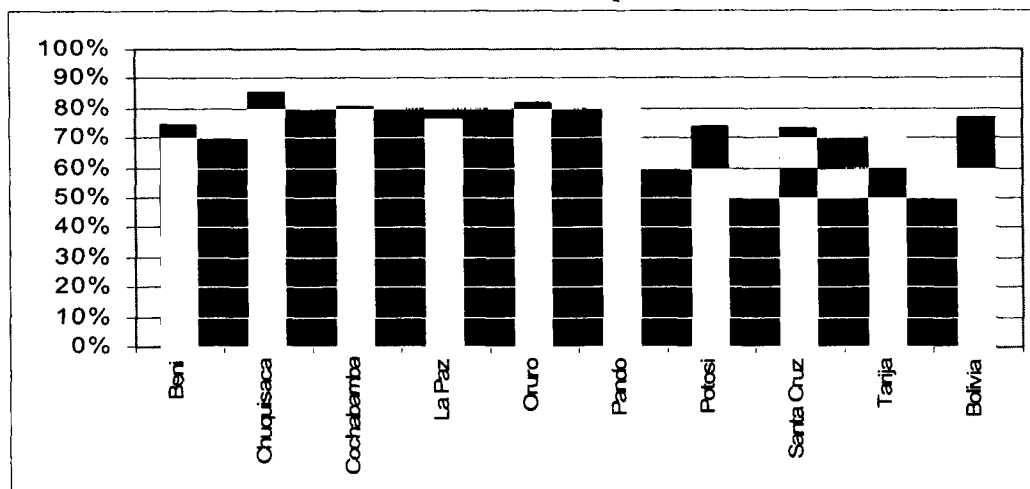
Fuente: MSD, Proyecto de reforma de salud, septiembre de 2005.

Gráfico 6.6 Estimación de cobertura del 4^o control prenatal en diciembre de 2005



Fuente: MSD, Proyecto de reforma de salud, septiembre de 2005.

Gráfico 6.7 Estimación de cobertura de la vacuna pentavalente en diciembre de 2005



Fuente: MSD, Proyecto de reforma de salud, septiembre de 2005.

6.63 Durante los últimos cinco años, el MSD ha recurrido a convenios administrativos para realizar el seguimiento al desempeño de las SEDES. Ya que estos convenios parecen apropiados para labores de monitoreo, el MSD debe continuar usando el mismo instrumento. Sin embargo, debe enfocarse en los nuevos desafíos—logrando mejor entrega de servicios y mejor desempeño de la salud—, relacionados con la descentralización departamental.

V. Conclusiones y condiciones de éxito

6.64 Bolivia ha avanzado en su objetivo de mejorar la salud de sus comunidades. Pero aún enfrenta grandes desafíos, especialmente optimizar el acceso a los servicios de los más pobres y reducir la mortalidad materna e infantil. Los esfuerzos pasados para lograr estas metas no han sido suficientes. Por tanto, las siguientes mejoras son necesarias:

- llenar la brecha de entrega de servicios para todos los ciudadanos, mientras se reduce la desigualdad;
- aumentar el paquete de servicios para los pobres;
- motivar a los pobres a afiliarse en el SUMI; e,
- introducir a otros grupos, además de madres y niños, al seguro público, por ejemplo, la juventud, los adultos y las mujeres no embarazadas.

6.65 La descentralización presenta una oportunidad para lograr estas mejoras en los servicios. Pero necesita implementarse bien y de manera secuenciada. Al mismo tiempo, es importante aceptar que la descentralización no es nueva para el sector salud en Bolivia y que sus procesos pasados fueron incompletos. Una muestra es que los resultantes arreglos organizacionales han demostrado ser disfuncionales y también impiden una entrega de servicios más eficiente.

6.66 Dada esta experiencia pasada, las siguientes condiciones deben estar presentes en la futura descentralización, con el fin de producir mejoras en el servicio:

- **Las responsabilidades y recursos deben asignarse coherentemente**, particularmente entre gobiernos departamentales y municipalidades.
- **Los gobiernos departamentales necesitan tener un rol en la redistribución de recursos.** Las inequidades existentes deben ser eliminadas, asignando recursos de acuerdo con criterios objetivos tales como demanda de servicios de la población, tomando en cuenta los efectos de la pobreza y las restricciones del área rural. Las asignaciones deben tener cada vez más relación entre nuevos recursos y los paquetes de servicios costo-efectivos.
- **Incentivos para los proveedores de servicios de salud.** Los administradores deben tener mejores herramientas y técnicas para manejar sus recursos y operar bajo un mejor marco de incentivos como compradores.
- **Implementación gradual y secuenciada.** La descentralización debe ser gradual e implementada en base a reglas nacionales.

CAPÍTULO 7. DESCENTRALIZACIÓN DEL SECTOR CAMINOS

I. Introducción

7.1 El sector transporte tiene un rol muy significativo en los esfuerzos de Bolivia por lograr un crecimiento económico, por integrar a sus nueve departamentos y por facilitar el acceso a los mercados internacionales. La agricultura, minería e industria manufacturera generan más del 30 por ciento del total del Producto Interno Bruto (PIB) y una eficiente red de transporte es un elemento clave para actividades económicas en este país mediterráneo. Igualmente, el sector caminos es parte básica de la red de transporte.

7.2 Por estas razones, Bolivia tiene que superar una serie de condiciones estructurales difíciles. Su red de caminos es de aproximadamente 63.000 kilómetros, cubriendo una extensión de un millón de kilómetros cuadrados, lo que le otorga la densidad más baja de redes camineras en la región: 57 km/1000 km² (menos de la mitad del promedio en Sudamérica, que es de 125 km/1000 km²). Al mismo tiempo, con su pequeña base de población (8,3 millones), Bolivia también tiene la menor densidad poblacional por kilómetro de camino. Esta realidad, supone menos recursos para apoyar al sector caminos en comparación con otros países. Adicionalmente, existen grandes distancias entre ciudades, bajos niveles de tráfico y, por lo tanto, elevados costos de transporte. Asimismo, la geografía accidentada—que va de 6.500 metros sobre el nivel del mar en las montañas andinas a 200 metros en la cuenca del Amazonas—genera un costo sustancial por la necesidad de dar mantenimiento a la infraestructura de caminos.

7.3 La descentralización de la red de caminos estuvo entre las reformas implementadas en la última década para modernizar el sector transporte. En 1995, la red primaria de caminos fue descentralizada, pero una pobre gestión y las débiles capacidades de las prefecturas y de las Agencias Departamentales de Caminos (SEPCAM) dieron lugar a una reducida calidad de las vías. En 1999, la red fue re-centralizada, situación que ahora aporta importantes lecciones para la futura descentralización y para los roles que deben cumplir los gobiernos departamentales.

7.4 En contraste con los sectores de educación y salud, el principal desafío de la descentralización de caminos no es cambiar las responsabilidades y los recursos del nivel nacional a los niveles inferiores del gobierno. De lo que se trata es de fijar claramente las responsabilidades junto con asignaciones de recursos. Las secciones II y III de este capítulo describen las dificultades del sector, que constituyen las bases para este enfoque y las recomendaciones para su mejoramiento. Estas recomendaciones incluyen:

- (i) aclarar el status de los SEPCAM e incorporarlos en la estructura departamental de los gobiernos;
- (ii) definir los criterios para la entrega de asignaciones adecuadas de los recursos del sector desde el gobierno central hacia las diferentes jurisdicciones;
- (iii) frenar la conversión, por parte de los gobiernos departamentales, de los caminos secundarios en caminos primarios, con el fin de obtener más recursos financieros;
- (iv) en las áreas urbanas, separar claramente las responsabilidades de los gobiernos departamentales de las responsabilidades que pertenecen a las municipalidades; y,

- (v) establecer mecanismos para monitorear el desempeño del sector y la responsabilidad por los resultados de cada nivel jurisdiccional.

Mayor eficiencia, más responsabilidad y mejor calidad de caminos, solo podrán lograrse cuando estos arreglos institucionales estén definidos y sean efectivos.

7.5 Este capítulo se estructura como sigue. La segunda sección evalúa la calidad de los caminos y la asignación de responsabilidades a los diferentes niveles del gobierno. La tercera sección presenta recomendaciones para mejorar los arreglos institucionales entre los niveles nacional, departamental y municipal. La cuarta sección propone las principales condiciones de éxito para que Bolivia avance en su meta de lograr una buena red de caminos.

II. La calidad de los servicios de caminos y arreglos institucionales actuales

II.1 La calidad de la red de caminos

7.6 El manejo de la red de caminos está a cargo de entidades diferentes en tres niveles jerárquicos del gobierno, cada cual responsable por un subsistema de la red global⁵⁰.

- **La red primaria (*Red vial fundamental - RVF*)** comprende los caminos de integración nacional, conectando las capitales de departamento y los países vecinos. Forma parte de un sistema de Carretera Panamericana, con acceso a los principales centros comerciales. La RVF constituye aproximadamente un cuarto de toda la red y es administrada por el Servicio Nacional de Caminos, SNC.
- **La red departamental** consiste en caminos de integración regional, que vinculan los principales asentamientos de población con las capitales departamentales y también con otros sistemas de transporte y caminos vecinales. Comprende aproximadamente un cuarto del total de la red y es administrada por los Servicios Departamentales de Caminos (SEPCAM).
- **La red municipal** (conocida como el “sistema recaudador”) está compuesta por caminos que conectan las poblaciones rurales, comunidades o centros productivos con capitales de provincia y a éstas últimas con las capitales de departamento. Esta red está a cargo de las municipalidades.

7.7 La calidad de los caminos de Bolivia es muy baja. Únicamente el 7 por ciento del total de la red está pavimentado, la mayoría en la red primaria (Cuadro 7.1). Para estándares internacionales, este porcentaje es bajo; el nivel promedio es 27 por ciento en América Latina (Recuadro 7.1). A pesar de que Brasil también tiene una proporción pequeña (8.4 por ciento), su densidad de caminos es casi cuatro veces la de Bolivia. (Esto le permite al Brasil mantener sus caminos a bajos costos.)

Recuadro 7.1 Caminos pavimentados (porcentaje de la longitud total de caminos)

Países HIPC: 12.0 por ciento.
Argentina: 29.4 por ciento.
Bolivia: 7.1 por ciento.
Brasil: 8.4 por ciento.
Chile: 20.2 por ciento.
Colombia: 14.4 por ciento.
Media regional: 26.9 por ciento.

Fuente: WDI (2005).

50. Definido en el Decreto Supremo 25134 de 21 de agosto de 1998.

Cuadro 7.1 Red de caminos de Bolivia y característica, 2004

	Pavimentado	Grava	Tierra	Total
Kilómetros				
Primaria	4,276	5,603	4,487	14,366
Departamental	259	7,052	7,295	14,606
Municipal	64	6,751	26,854	33,669
Total	4,599	19,406	38,636	62,641
Por ciento del total				
Primaria	7%	9%	7%	23%
Departamental	0%	11%	12%	23%
Municipal	0%	11%	43%	54%
Total	7%	31%	62%	100%

Fuente: SNC.

7.8 **Caminos primarios.** La calidad de los caminos primarios ha mejorado en años recientes (Cuadro 7.2). Entre 1998 y 2001, la proporción de caminos “malos” descendió de 32 por ciento a 14 por ciento, mientras que la porción de “muy buenos” subió de uno por ciento a 12 por ciento. Sin embargo, existe mucho campo para introducir más mejoras.

Cuadro 7.2 Condición de la red primaria de caminos (por ciento), 1998-2001

Año	Condición				
	Muy mala	Mala	Regular	Buena	Muy buena
1998	3%	32%	45%	19%	1%
2000	1%	10%	54%	25%	10%
2001	5%	14%	45%	24%	12%

Nota: Evaluación en base a inspección visual.

Fuente: Agosta (2005).

Cuadro 7.3 Calidad de caminos secundarios por departamento, 2004

	Pavimento	Grava	Tierra	Total (km)
La Paz	7%	39%	54%	9,741
Chuquisaca	4%	27%	69%	5,969
Tarija	15%	40%	45%	3,056
Cochabamba	9%	54%	37%	7,780
Santa Cruz	11%	21%	67%	12,668
Oruro	10%	28%	62%	5,604
Potosí	2%	22%	76%	11,672
Beni	4%	30%	66%	4,433
Pando	2%	24%	74%	1,718
Total	7%	31%	62%	62,641

Fuente: SNC, 2005.

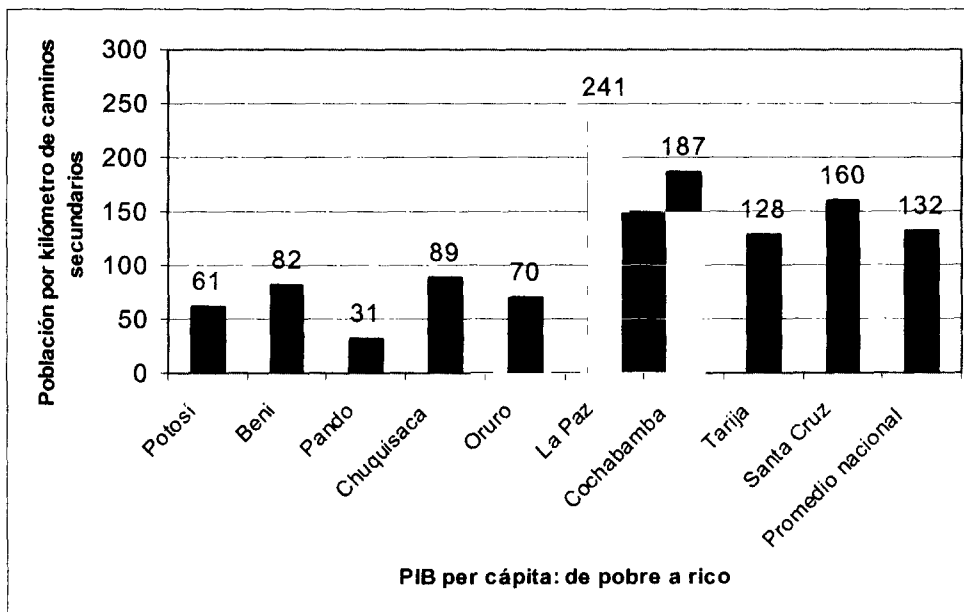
7.9 **Caminos secundarios.** Los caminos secundarios también son pobres y sus condiciones considerablemente peores a las de la red primaria. Se presentan dos problemas principales:

- (i) Existen desigualdades regionales en la calidad de los caminos. Tarija tiene el 15 por ciento de sus caminos pavimentados, frente al casi 2 por ciento en departamentos como Potosí o Pando (Cuadro 7.3). Aún en Santa Cruz, que

depende fuertemente de la industria de las agro exportaciones, solamente el 11 por ciento de su red está pavimentada.

- (ii) También existen desigualdades regionales en la disponibilidad de fondos para caminos secundarios lo que afecta a los departamentos de Bolivia que tienen mayores tasas de pobreza y que suelen tener menor densidad poblacional (Gráfico 7.1). Estos departamentos tienen mayores restricciones para la construcción y mantenimiento de caminos secundarios. A la inversa, los departamentos con mayor población (La Paz, Cochabamba, Santa Cruz y Tarija), tienen capacidades mucho mejores para invertir en caminos secundarios. Por tanto, los gobiernos departamentales no están en igualdad de condiciones para financiar caminos secundarios y necesitan ayuda para reducir estas desigualdades.

Gráfico 7.1 Densidad de la población por kilómetro de camino en los departamentos



Fuente: Banco Mundial, en base a información proporcionada por el SNC, 2005.

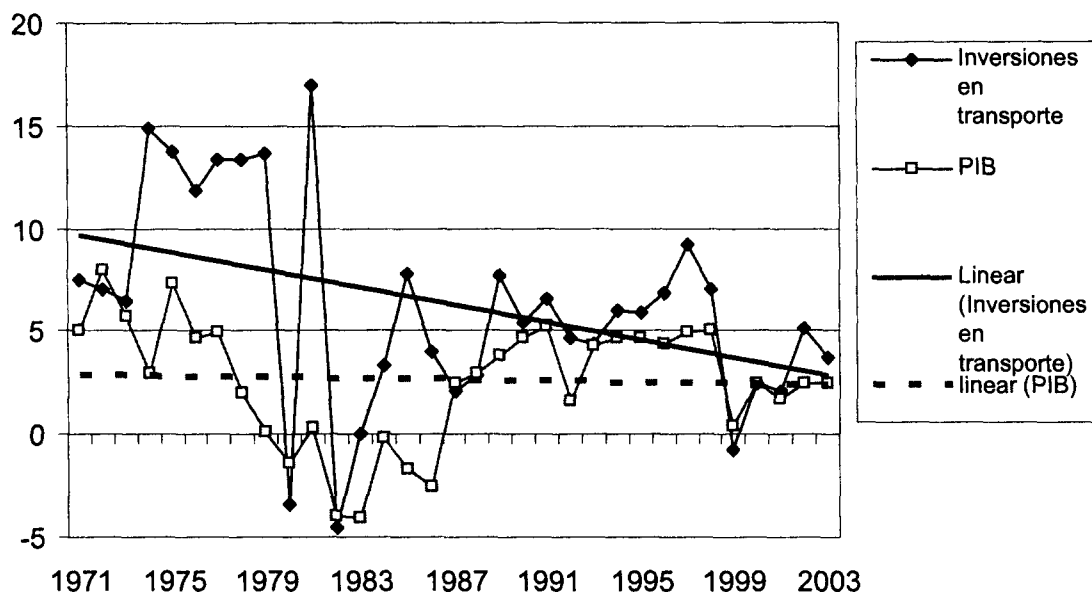
7.10 **Caminos terciarios.** Los caminos terciarios también se consideran de pobre calidad (en base a información limitada), porque son principalmente de grava y tierra. Estos caminos requieren niveles relativamente bajos de capital para su mantenimiento.

7.11 **Implicancias.** Una red caminera pobre implica altos costos de transporte e impide el crecimiento económico potencial. Eleva los costos de transporte, que son del 10 al 30 por ciento más altos en Bolivia que en los países vecinos. También impide la integración comercial, tanto dentro de Bolivia como a través de sus fronteras. Asimismo, la pobre red caminera es una barrera significativa para el desarrollo social del país.

7.12 El análisis muestra que las inversiones en el sector caminos en Bolivia durante los últimos 30 años no han producido mayor crecimiento del PIB. El estudio de las cifras indica que los gastos en caminos y el crecimiento del PIB están correlacionados con coeficientes de solamente 0.443 (Gráfico 7.2). Sin embargo, en otros países, un promedio de un 2 por ciento de

aumento en los gastos de caminos está correlacionado con el aumento del uno por ciento en el PIB. Las reducciones brutas en el costo de la producción local, así como las ganancias en productividad, han sido insignificantes.

Gráfico 7.2 Crecimiento real e inversión pública y privada en caminos para transporte (como porcentaje del PIB), 1971-2003



Fuente: Banco Mundial.

II.2 Organización del sector caminos

a) Financiamiento

7.13 El financiamiento para el sector caminos proviene de fondos domésticos y externos.

7.14 **Financiamiento doméstico.** La legislación boliviana requiere que el Tesoro pre-asigne y transfiera 20 por ciento de los impuestos de hidrocarburos para inversiones municipales y prefecturales, incluyendo la rehabilitación y mantenimiento de caminos. La transferencia se usa para mantenimiento de caminos y otros propósitos, y se calcula y paga en base a la densidad poblacional de cada municipalidad.

7.15 Otra modalidad de pago autoriza al SNC a tomar recursos de su recaudación del peaje de caminos para pagar servicios de rutina de los caminos primarios y secundarios. Las transferencias equivalentes al 70 por ciento y 30 por ciento de los peajes, respectivamente, son hechas al SNC y a las SEPCAM mensualmente. Las prefecturas y municipalidades complementan estos recursos con sus propios ingresos.

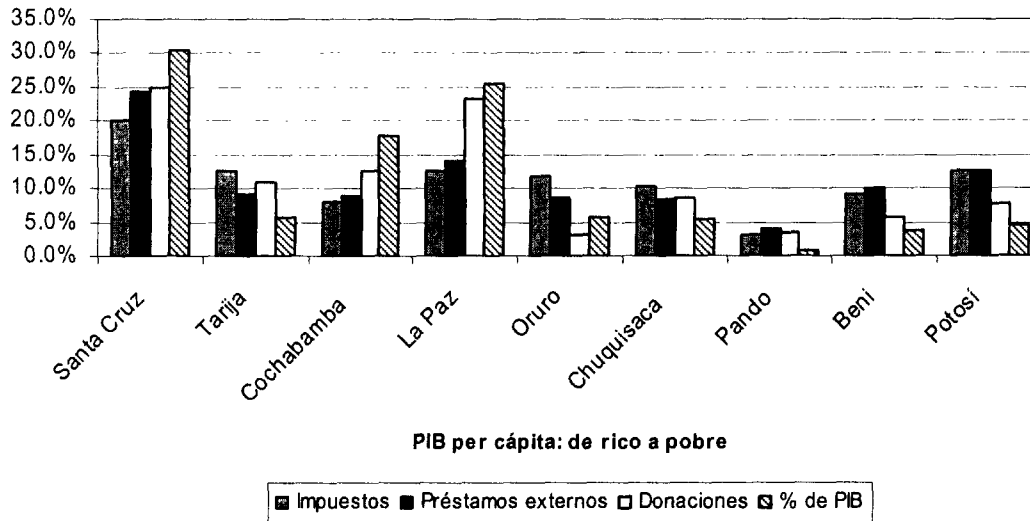
Cuadro 7.4 Recursos domésticos y externos por categoría de camino (en millones de USD; por ciento del PIB), 2004

	Recursos domésticos			Recursos externos			Total
	Fondos del tesoro	Caminos	Total	Préstamos	Donaciones	Total	
Caminos primarios	494.4	223.5	717.8	1737.5	108.6	1846.1	2564.0
Caminos secundarios	231.0	54.6	285.7	258.1	0.0	258.1	543.8
Caminos terciarios	95.4	0.0	95.4	112.9	325.3	438.2	533.7
Total por fuente de financiamiento	820.8	278.1	1098.9	2108.6	433.9	2542.5	3641.4
Por ciento PIB	0.94	0.32	1.26	0.50	2.91	4.17	

Fuente: SNC (2005).

7.16 **Financiamiento externo.** Sin embargo, la mayor porción del financiamiento de caminos proviene de recursos externos. En el año 2004 alcanzó el 4.17 por ciento del PIB, mientras que el financiamiento doméstico solamente totalizó el 1.26 por ciento del PIB (Cuadro 7.4). El mismo cuadro también muestra los diferentes recursos empleados para caminos primarios, secundarios y terciarios. Los caminos secundarios, responsabilidad de los gobiernos departamentales fueron financiados con US\$543.8 millones de financiamiento externo y US\$285.7 millones de fondos domésticos.

Gráfico 7.3 Financiamiento externo y doméstico por departamento (en porcentaje), 2003-2004



Fuente: Banco Mundial.

7.17 También existen diferentes fuentes de financiamiento para gastos de caminos entre departamentos. El Gráfico 7.3 (ver a continuación), muestra las diferentes fuentes para llegar al total general de caminos primarios, secundarios y terciarios, así como su distribución a través de los nueve departamentos. Los datos sugieren la necesidad de Bolivia de fundamentar su financiamiento con una política nacional de caminos, especialmente si se profundiza la descentralización. Los elementos de dicha política deben tener en cuenta las contribuciones y la

capacidad fiscal local, la densidad de población y las desigualdades existentes en las calidades de los caminos. Otro factor para enmarcar esta política es que, por razones de gobernabilidad y macro-economía, el financiamiento externo para los gastos de caminos de los gobiernos subnacionales, debe implementarse cuando los arreglos de responsabilidad fiscal estén efectivos y funcionan adecuadamente, junto con las provisiones adecuadas para el monitoreo de la deuda subnacional (ref. capítulo sobre Responsabilidad Fiscal en este Volumen).

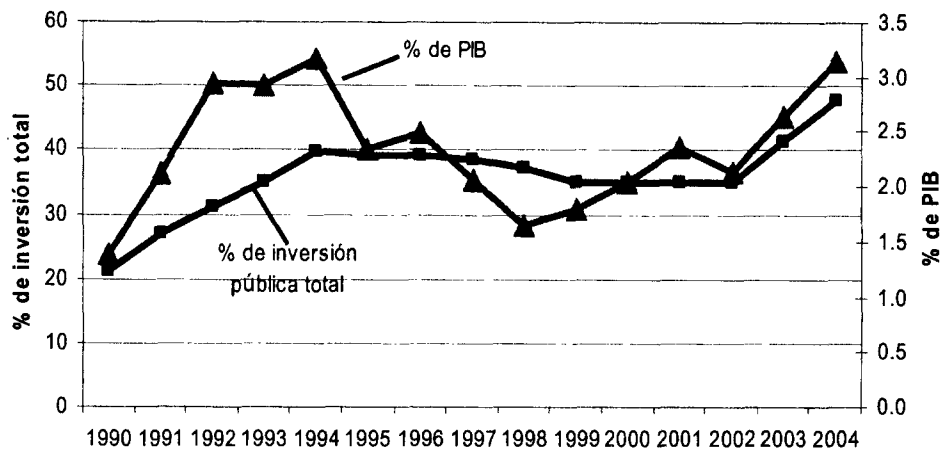
7.18 Una nueva Ley de Concesiones de Obras Públicas fue promulgada en junio de 1998. La ley fue diseñada para promover la inversión privada en el sector transporte, ofreciendo la recaudación por concepto de peajes como la principal fuente de ingresos. Pero esta iniciativa atrajo poco interés de los inversionistas debido principalmente a los bajos niveles de tráfico y a las reglas poco claras acerca de la compensación que recibirían los inversores privados en vista de los pequeños ingresos que reportan los peajes. (Los niveles de tráfico, aún en rutas nacionales, excepto las urbanas, arrojan un promedio de apenas casi 200 vehículos diarios en caminos no pavimentados y 1.000 en caminos pavimentados). Además, los ingresos por peajes constituyen una de las principales fuentes de recursos para el mantenimiento de casi 16.000 Km. de caminos primarios que se encuentran bajo la jurisdicción del SNC. Por tanto, asignar a acuerdos de concesión el ingreso del peaje en algunos caminos pone en riesgo la sostenibilidad del mantenimiento de los caminos sin peaje. Mientras Bolivia no desarrolle una fuente alternativa de financiamiento para el mantenimiento de caminos, no debe comprometer los ingresos por peaje a otros programas.

b) Gastos en caminos: mantenimiento e inversión

7.19 La escasa calidad de los caminos contrasta agudamente con el elevado nivel de los gastos públicos.⁵¹ En efecto, Bolivia gasta una alta porción de su presupuesto de inversión en caminos. En 2004, aproximadamente el 48 por ciento del presupuesto de inversión estaba asignado al sector caminos, lo que equivale al 3.2 por ciento del PIB. Este porcentaje se ha incrementado desde 1990 cuando el presupuesto de caminos era de solamente 21 por ciento (Gráfico 7.4). Durante este periodo, el Gobierno invirtió un impresionante monto de US\$2.4 billones en caminos. Casi la mitad de esta inversión (44 por ciento) fue gastada durante 1999-2004 como parte de una prioridad política nacional para mejorar la infraestructura. Desafortunadamente, como retorno a estas inversiones, podrían haberse obtenido mejores resultados en la calidad de los caminos, como se ha analizado en los anteriores párrafos.

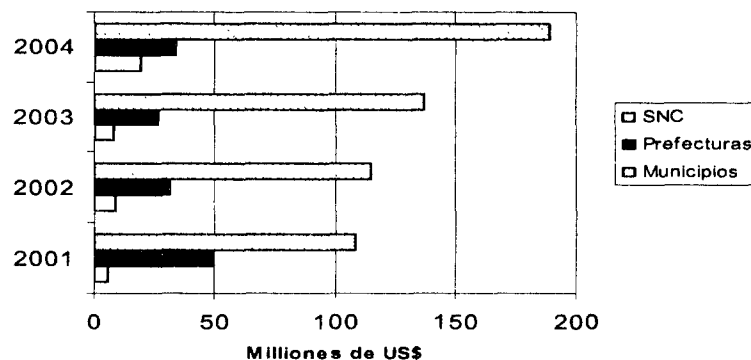
51. Las transferencias y los gastos en caminos deben interpretarse con cuidado. Una razón es que estos fondos se clasifican en formas diferentes, dependiendo del arreglo financiero y de la entidad pública. Existen fondos que son prestados por bancos multilaterales, otros son donaciones de los donantes oficiales y otros son financiados directamente con los impuestos de hidrocarburos y otros recursos domésticos. Debido a que los fondos domésticos y de donación no están formalmente asociados con un tipo específico de actividad caminera, y debido también a que las prefecturas y municipalidades en Bolivia no contratan sino ejecutan trabajos de caminos directamente, la contabilidad de las operaciones de mantenimiento y construcción no están clasificadas uniformemente por las instituciones de caminos. Adicionalmente, mientras que el SNC clasifica las capas de corte del mantenimiento como gastos corrientes, las entidades de caminos subnacionales las tratan como operaciones de inversión.

Gráfico 7.4. Porción de gastos del sector caminos en el presupuesto de inversión (por ciento del PIB, por ciento de inversiones públicas totales), 1990-2004



Nota: Presupuesto de inversión excluye municipalidades.
Fuente: VIPFE y Banco Central de Bolivia.

Gráfico 7.5. Inversiones públicas en caminos (en millones de US\$), 2001-2004



Fuente: Banco Mundial.

c) Inversión en caminos

7.20 Han habido grandes diferencias en las inversiones entre las diferentes categorías de caminos. Bolivia ha invertido aproximadamente el 80 por ciento en caminos primarios, con solamente un 20 por ciento dedicado a caminos departamentales y municipales (Gráfico 7.5). Esto parece estar en línea, sin embargo, con otros países latinoamericanos, por ejemplo, Colombia invierte 70 por ciento de sus recursos en caminos primarios.

7.21 **Caminos primarios.** El sector de caminos primarios ha recibido la mayoría de la inversión entre 2001 y 2004: un promedio de 35 por ciento de toda la inversión pública. Durante

los últimos siete años, los préstamos de casi US\$1 billón fueron invertidos en la red primaria de caminos, particularmente para los corredores de exportación nacional.

7.22 Caminos secundarios y terciarios. La inversión en los caminos departamentales (secundarios) y caminos municipales (terciarios) constituyó solamente el 20 por ciento de los recursos invertidos en el sector caminos. Los caminos municipales han recibido solamente el 2 por ciento.

d) Mantenimiento de caminos

7.23 El mantenimiento preventivo alcanzó el 13 por ciento del total del financiamiento del sector caminos. Un porcentaje proviene del arreglo de pago que le proporciona al SNC y a los SEPCAM los fondos de peaje para mantenimiento de caminos primarios y secundarios (ref. párrafo 7.15). Adicionalmente, un porcentaje creciente de un impuesto especial a los hidrocarburos y productos derivados (IEHD) fue destinado al mantenimiento de caminos (el Fondo de Mantenimiento de Caminos--CNCV).

7.24 Deficiencias. Hay muchas deficiencias en los acuerdos para el mantenimiento de caminos:

- Las transferencias entregadas se proporcionan netas con los cargos de cobro del banco (25 por ciento), lo que reduce considerablemente las cantidades entregadas a los departamentos⁵².
- Los fondos cobrados no son rápidamente desembolsados, lo que viola lo dispuesto por el D.S. 25134 que indica pago automático. Sin embargo, esta norma no es explícita. El retraso causa problemas en la planificación y ejecución de los trabajos⁵³.
- Como la mayoría de la inversión en caminos depende del financiamiento externo, los fondos requeridos para el mantenimiento han sido vulnerables a las insuficiencias del presupuesto. Afortunadamente, en los años pasados, Bolivia ha podido aumentar los recursos para mantenimiento. Sin embargo, las condiciones de los caminos han sufrido por la falta de financiamiento suficiente, además de la ausencia de adecuados programas de mantenimiento. Adicionalmente, una pobre planificación operativa ha conducido frecuentemente a altos costos por reparaciones de emergencia, efectuados solamente cuando los problemas en los caminos alcanzaban niveles críticos. Esta práctica ha interrumpido el mantenimiento de caminos programados ordenadamente.

II.3 Arreglos institucionales y responsabilidades por niveles de gobierno

7.25 El tema más importante respecto a los acuerdos institucionales del sector caminos es que las responsabilidades de los gobiernos nacional, departamental y municipal están pobremente definidas. Primero, las definiciones de caminos primario, secundario y terciario son muy vagas, lo que ha permitido excesiva discrecionalidad. Bajo esta circunstancia, los departamentos han estado re-eligiendo persistentemente los caminos terciarios y secundarios como caminos primarios. Las responsabilidades que fueron asignadas a las municipalidades y a los SEPCAM, se transfieren al SNC central, pero no dejaron de ser ambiguas. Para una futura

52. No existe un arreglo explícito de la distribución de las recaudaciones de los peajes, si es que las transferencias son netas de los gastos operativos (Artículo 20).

53. Por ejemplo, las transferencias en Santa Cruz normalmente tienen un retraso de un mes.

descentralización, este hecho tiene significativas implicancias pensando en una gestión efectiva de las municipalidades y los SEPCAM, como se presenta en el Recuadro 7.2. El problema ilustra la importancia de resolver las ambigüedades en los acuerdos institucionales del sector.

Recuadro 7.2 Pobre definición de responsabilidades a través de los niveles de gobierno: re-clasificación de caminos

Desde 1998, la red primaria de caminos ha aumentado en un 40 por ciento. Al mismo tiempo, la longitud de la red municipal ha decrecido significativamente. En 1996, era de 39.500 Km. de longitud, pero en 2004 los caminos municipales eran solamente 33.700 Km. Mientras tanto la red global de caminos ha aumentado en casi 9.500 Km. La razón de esta tendencia son las presiones políticas regionales que, a la luz de las mejores oportunidades de financiamiento para los caminos primarios (que también incluyen fuentes externas), buscan mejorar la red de caminos existente en los departamentos. Sin embargo, esta constante re-clasificación de caminos socava la planificación y limita las posibilidades del SNC de hacer un adecuado mantenimiento de la red primaria de caminos.

Fuente: Ministerio de Hacienda, *Estrategia de Descentralización Fiscal*, 2006.

7.26 Las secciones siguientes analizan los roles y el desempeño de las agencias del sector caminos en los niveles nacional, departamental y municipal.

a) El nivel del gobierno nacional

7.27 **Ministerio de servicios y obras públicas.** El Ministerio de Servicios y Obras Públicas regula el sector transporte a nivel nacional. La Dirección de Transporte de Tierra está a cargo de la política de caminos y regula la seguridad y calidad de las salvaguardas en las tres redes⁵⁴.

7.28 El Ministerio tiene varias deficiencias, incluyendo las siguientes:

- **Falta de política nacional del sector de caminos.** El Ministerio no formula políticas para todo el sector de caminos. La formulación de políticas está fragmentada entre los niveles nacional, departamental y municipal.
- **Falta de una oficina de planificación.** A diferencia de otros países, las inversiones en caminos absorben una porción substancial del presupuesto y el Ministerio no tiene una unidad jerárquica de planificación en su oficina principal. Una oficina así podría ser útil para revisar y proponer políticas del sector y nuevas regulaciones sobre bases concertadas, así como consolidar información técnica y financiera sobre las varias redes de caminos y otros sistemas de transporte. Esto facilitaría una mejor planificación de actividades de economía nacional (por ejemplo, el comercio).
- **Débil cumplimiento de sanciones.** Las regulaciones del Ministerio para la construcción y desarrollo de caminos (principalmente para la red primaria) son pocas veces cumplidas y sancionadas.

7.29 **Servicio nacional de caminos (SNC).** El SNC es adscrita al Ministerio pero funciona como una agencia autónoma. Tiene su propio status legal y administrativo, patrimonio y activos, así como gestión técnica y administrativa independiente. El SNC es responsable de la planificación, programación, ingeniería, construcción, conservación, mantenimiento y

54. Artículo 25, D.S. 26973, regula la Ley Orgánica del Ejecutivo (LOPE).

rehabilitación de la red primaria⁵⁵. Tiene funciones administrativas y ejecutivas desconcentradas en todos los departamentos. Estas divisiones están a cargo de la planificación y mantenimiento de los caminos primarios, efectuando su evaluación anual y reasignando recursos entre distritos para situaciones de emergencia⁵⁶.

7.30 En el pasado, el SNC estuvo sujeto a drásticos cambios institucionales que lo han afectado adversamente. En 1995, la red primaria de caminos fue descentralizada hacia los SEPCAM. Sin embargo, en 1999, estos caminos fueron re-centralizados al SNC. En el proceso, la mayor parte de su memoria institucional así como bienes físicos y humanos, se perdió. En enero de 2000, el GdB contrató consultores para reorientar al SNC de las tareas operativas directas a las de contratos para que se encargue de administrar y supervisar el desempeño de los contratados. A ese efecto, fue creada una organización de apoyo de aproximadamente 350 personas, casi la misma cantidad de personal del SNC después de su descentralización. Subsecuentemente, el SNC se volvió todavía más autónomo. Sus directores son elegidos por el Presidente de la República de Bolivia en base a una terna propuesta por el Congreso y su personal profesional es elegido sobre la base de criterios técnicos y procesos competitivos.

7.31 El SNC ha mejorado sustancialmente su capacidad institucional en años recientes. Este avance va de la mano con su organización más flexible, que le ha permitido contratar a empresas locales para las tareas de construcción y mantenimiento de caminos primarios⁵⁷, aunque algunas actividades todavía son ejecutadas directamente por el SNC. En los últimos años también ha podido mejorar la programación de mantenimiento, contratación y supervisión, aunque existe espacio significativo para mayores mejoras, por ejemplo, en la adquisición y gestión financiera. El SNC también diseñó un programa de contratación del sector privado para el mantenimiento de caminos.⁵⁸

b) Nivel departamental

7.32 El Servicio Prefectural de Caminos (SEPCAM) es responsable de la construcción, mejoramiento, rehabilitación o mantenimiento de la red departamental.⁵⁹ El SEPCAM

⁵⁵ D.S. 25234 y 25934.

⁵⁶ Para llevar adelante sus responsabilidades, el SNC tiene seis divisiones: Administración Financiera, Construcción, Medio Ambiente, Planificación y Desarrollo Técnico, Conservación y Legal.

⁵⁷ Desde la promulgación de la Ley de Participación Popular en 1994, el número de subcontratistas locales empleados en construcción y mantenimiento de caminos primarios se ha triplicado a 287 micro empresas y generado empleo directo a 2.094 trabajadores en 2003. Esto ha tenido un efecto multiplicador para mejorar las condiciones económicas y sociales, proporcionando servicios médicos, vivienda y otras áreas a por lo menos 10.400 personas.

⁵⁸ Un programa piloto, iniciado con recursos del Banco Mundial, financió el Proyecto de Mantenimiento de Caminos Secundarios, probando exitosamente este enfoque, que inicialmente, en el período de transición confrontó dificultades. En la actualidad el programa de mantenimiento de rutina tiene un costo estimado de US\$2.233/km-año (dentro de los hitos internacionales) y se realiza a través de: (i) contratos con compañías del sector privado que efectúan las principales actividades que requieren maquinaria especializada (43 contratos que cubren una longitud total de 12.200 Km. representando US\$20 millones); y (ii) un programa de trabajo intenso de mantenimiento de rutina a través de micro empresas que cubren 10,200 Km., generando más de 2.291 empleos y con un costo total de US\$5,4 millones.

⁵⁹ Los cambios de la red departamental son aquellos que cumplen con las siguientes condiciones: a) integración departamental; b) se conectan con la Red Fundamental; c) conmutan caminos que están ubicados cerca de zonas productivas que permitan una rápida conexión a través de una ruta Fundamental; d) conectan sistemas de

usualmente está compuesto por numerosas unidades técnicas, de gestión financiera y planificación, así como de servicios legales, auditoría interna y otras de apoyo⁶⁰. Con el fin de asegurar una provisión adecuada de servicios de caminos dentro de las provincias, los SEPCAM están organizados en equipos técnicos móviles, que operan bajo la dirección de los responsables residentes⁶¹ e informan directamente al Jefe Técnico de la Unidad Operativa y de Coordinación. Los SEPCAM están desconcentrados a nivel provincial, donde existen oficinas técnicas.

7.33 El SEPCAM puede verse como una “institución flotante”. Sus arreglos institucionales implican que no es responsable ante el prefecto en el gobierno departamental, ni tampoco ante el gobierno central, o el SNC.

- Formalmente, el SEPCAM es una agencia operativa bajo el control funcional de las Prefecturas y la Dirección de Desarrollo de Infraestructura.
- En la actualidad, sin embargo, el proceso presupuestal de Gobierno (que proporciona financiamiento directo del Ministerio de Hacienda) implica que el SEPCAM es autónomo con respecto a la planificación financiera, efectivamente desvinculada de las asignaciones de recursos prefecturales. Esto refleja la centralización que todavía existe en el sector, aunque con arreglos poco claros.

7.34 Los SEPCAM son los más débiles en capacidad. Esto se hizo evidente cuando la red primaria de caminos se descentralizó en 1995 y ellos asumieron la responsabilidad. Cuando la calidad de los caminos declinó drásticamente, el Gobierno volvió a re-centralizar esta red al nivel nacional (Recuadro 7.3).

Recuadro 7.3 La experiencia de descentralización de los caminos primarios y la costosa re-centralización

En 1995, la Ley de Descentralización Administrativa ordenó la descentralización de las funciones del SNC hacia los recientemente creados Servicios Departamentales de Caminos (SEPCAM), con el fin de potenciar la planificación y el proceso de toma de decisiones respecto a la inversión para atender los requerimientos. Pero los SEPCAM recibieron inmediatamente demasiadas responsabilidades con recursos y capacidades técnicas inadecuadas. La abrupta descentralización puso en evidencia las limitadas facultades técnicas y gerenciales en el sector. Sin una visión amplia de las necesidades nacionales, los SEPCAM ignoraron los requerimientos de mantenimiento de la red nacional, concentrándose en las redes secundaria y terciaria (sin adecuada revisión económica de su priorización). Los sistemas de mantenimiento de caminos fueron transferidos, pero ninguno fue actualizado ni tampoco usado. Los datos básicos sobre las condiciones de los caminos, tráfico, etc., dejaron de ser recolectados. Las labores de mantenimiento cayeron por debajo de lo planificado y el sistema fue posteriormente obstaculizado por el deterioro de la maquinaria de caminos, casi la mitad de la cual no estaba en condiciones de trabajo en 1998. Virtualmente no se compró nuevo equipo. La calidad de los caminos se deterioró bruscamente, los costos de transporte subieron, y muchos caminos rurales se volvieron intransitables durante la temporada de lluvias. Por tanto, el sector nuevamente se volvió un problema significativo para la economía.

Fuente: Banco Mundial.

7.35 Todavía quedan muchos problemas y deficiencias institucionales en los SEPCAM. La antes mencionada re-centralización de las responsabilidades realizada después de 1999, continúa

transporte inter modal de relevancia departamental; e) acceso al desarrollo de postes de ámbito departamental; y f) cumplen las reglas de protección del medio ambiente y sus requerimientos.

60. Dictada por el DS 25366 de 26 de abril de 1999.

61. Actualmente, existen 45 equipos técnicos móviles.

siendo una carga para su capacidad. Sus problemas en detalle se refieren a la: (i) regulación del sector caminos y delineación de responsabilidades; (ii) financiamiento y manejo del presupuesto; (iii) infraestructura y bienes; (iv) capacidades institucionales, planificación y ejecución.

(i) Regulación del sector caminos y descripción de responsabilidades

- **Las responsabilidades para el mantenimiento de caminos no son claras.** Los SEPCAM frecuentemente cubren los requerimientos de las municipalidades para las actividades de mantenimiento de su red terciaria, debido a que las municipalidades adolecen de recursos y capacidad para la tarea. A pesar de que la ley encarga a las municipalidades responsabilidades para los caminos terciarios, en la práctica, los SEPCAM las asisten incluso financieramente en la reparación de caminos. Algunos convenios interinstitucionales señalan que los SEPCAM les asignan mano de obra y maquinaria, mientras que las municipalidades financian el diesel y otros insumos. Para el largo plazo, sin embargo, el principio de subsidiariedad (mediante el cual los niveles locales son asistidos por los niveles superiores en los casos de falta de capacidad) solamente debe aplicarse temporalmente hasta que las responsabilidades sean mejor definidas y puestas en práctica.
- **Status legal pobre de los caminos secundarios.** No existe un código para la construcción civil de caminos secundarios, a pesar de que es necesario para regular la construcción y mantenimiento de caminos departamentales de acuerdo con estándares de calidad, anchura, seguridad y medio ambiente.⁶² Esta situación provoca que los constructores mantengan una discreción excesiva sobre las obras y arriesga la seguridad de los usuarios de caminos.
- **Conflictos con la propiedad de la tierra.** No existen referencias de demarcación de propiedad inmobiliaria relacionadas al desarrollo de los caminos departamentales. Esto plantea una potencial fuente de tensión con el uso y titulación de la tierra, particularmente cuando crezca la importancia de estos caminos. La ausencia de un moderno registro de catastro para caminos y propiedad inmueble es quizá una de las restricciones más difíciles para la planificación e ingeniería de caminos. También origina un serio problema que afecta el mejoramiento de la gestión de la tierra y el desarrollo de caminos a través de varias jurisdicciones. Es por ello que un SIG, u otro sistema moderno de registro catastral, se ha vuelto necesario en la mayoría de los países como una condición para desarrollar caminos nacionales y secundarios de acuerdo con coordenadas absolutas de tierra.

(ii) Financiamiento y administración del presupuesto

- **Imprácticos acuerdos de financiamiento.** Las prefecturas tienen que proporcionar fondos de contraparte para los proyectos financiados externamente para la red primaria, lo que afecta sus capacidades para enfrentar las necesidades de inversión y mantenimiento de los caminos secundarios que están bajo su responsabilidad. Incluso, este acuerdo puede poner en riesgo la ejecución de trabajos en la red primaria, en caso se presenten retrasos en las asignaciones de financiamiento.

62. Con respecto a los derechos de vía, por ejemplo, las regulaciones solo existen para los caminos primarios, permitiendo el ancho de camino de 100 metros (50 metros en cada carril), pero no para caminos departamentales y municipales.

- **Falta de un sistema de programación financiera.** Se requieren mejores herramientas de manejo financiero capaces de integrar el presupuesto, la contabilidad y las operaciones de tesorería con el SNC, así como con las municipalidades. Sería útil coordinar y ejecutar políticas del sector caminos, incluyendo acuerdos para la toma de decisiones y la planificación. Actualmente, solo dos SEPCAM han empezado a implementar un sistema de programación financiera y evaluación (*Sistema Integrado de Administración Vial Prefectural*, SIAM).
- **Gestión presupuestal.** La competencia de caminos asignada a los SEPCAM depende operativamente de las prefecturas. Esta situación puede afectar a los temas de presupuesto pertenecientes al TGN y al financiamiento externo debido a retrasos extensos en las asignaciones, algunas veces de orden burocrático.

(iii) Infraestructura y activos

- **Propiedad de activos sin claridad.** A pesar de que la red primaria fue re-centralizada en 1999, no todo el equipo fue transferido nuevamente al SNC en todos los departamentos, lo que ha creado ambigüedad respecto a la responsabilidad por las labores de mantenimiento.
- **Baja capacidad de contratación.** La mayoría de trabajos se realizan por fuerza de las circunstancias. Sin capacidad de contratación, los SEPCAM han tenido que sobrellevar la antigüedad del equipo mecánico y vender y reemplazar las unidades irreparables.
- **Falta de desconcentración para los SEPCAM provinciales.** La desconcentración de los SEPCAM en el nivel provincial está vagamente definida.⁶³ Esa realidad, sumada a los limitados presupuestos de las unidades provinciales, han restringido las capacidades de mantenimiento de los caminos en áreas remotas.

(iv) Capacidades institucionales, planificación y ejecución

- **Falta de capacidad para la planificación participativa.** Existen mecanismos en el CPPP (Consejo de Planificación Participativa Provincial) para la planificación participativa entre los diferentes actores en los niveles provinciales. Sin embargo, los procedimientos son frecuentemente percibidos como tediosos y hay poca capacidad para agregar y priorizar las diferentes demandas en un único programa coherente.
- **Pobre intercambio de información SNC-SEPCAM para planificación de caminos.** Una mejor recolección de información sobre la calidad de caminos ayudaría a identificar cuáles son las prefecturas y municipalidades que requieren más atención y desarrollo de capacidades. Conforme a los acuerdos entre el SNC y el SEPCAM, éste último envía informes trimestrales documentados sobre el uso de los fondos de mantenimiento e informa, además, al SNC acerca de los gastos de mantenimiento en los caminos departamentales y provinciales. Asimismo, reporta las necesidades para mejorar los caminos en todo el país. El problema es que el SNC no actualiza esta información y tampoco lo hace cualquier otro ente central.
- **Falta de estándares de adquisiciones.** Esta deficiencia es exacerbada por las pobres prácticas de adquisición de los SEPCAM y la ausencia de lineamientos para identificar

63. El artículo 15 establece que “los equipos técnicos móviles pueden establecerse bajo la responsabilidad de los responsables residentes”.

cuáles son los caminos que requieren prioridad para reparaciones y/o construcción. Esto ha llevado a usos ineficientes de recursos.

- **Capacidad de ejecución limitada.** El análisis de la ejecución de los gastos de caminos departamentales indica considerables diferencias entre el presupuesto planificado y el ejecutado (Cuadro 7.5). Esto ha afectado negativamente la calidad de los caminos.

Cuadro 7.5 Ejecución de presupuesto de caminos por los SEPCAM, 2001-2004

	Razón de ejecución promedio			Razón del presupuesto ejecutado a planificado			
	Fondos domésticos	Fondos externos	Total	2001	2002	2003	2004
Total	0.945	1.904	1.073	1.482	1.215	1.236	0.887
Chuquisaca	2.182	2.333	2.200	1.031	2.267	3.000	2.000
La Paz	0.730	1.718	0.944	1.022	0.462	1.286	0.929
Cochabamba	1.170	16.000	1.256	1.264	1.163	1.423	1.225
Oruro	0.714	2.000	0.839	3.000	0.545	1.000	1.000
Potosí	2.286	2.143	2.238	2.700	3.000	2.000	1.818
Tarija	0.760	0.429	0.751	0.857	0.688	0.968	0.675
Santa Cruz	0.797	2.400	1.360	3.250	2.800	1.257	0.551
Beni	1.192	0.750	1.109	1.000	0.885	1.636	1.111
Pando	0.167	0.001	0.111	0.714	0.001	0.001	0.200

Nota: La razón 1 de ejecución del presupuesto indica que los presupuestos planificados fueron ejecutados al 100 por ciento. La ejecución por debajo (encima) de 1 indica sub (o excesivo) gasto, respectivamente.

Fuente: Banco Mundial, en base a información proporcionada por el SNC/Ministerio de Hacienda.

7.36 Las deficiencias institucionales antes mencionadas, están generalizadas y los SEPCAM tienen limitada efectividad en torno a los caminos secundarios. Esta debilidad es particularmente preocupante en el caso de Santa Cruz, frecuentemente referida como la administración departamental más capaz. El caso, establecido en el Recuadro 7.4, ilustra la necesidad de lograr el fortalecimiento institucional antes de adoptar acciones más profundas de descentralización.

Recuadro 7.4 Capacidades institucionales de los SEPCAM: el caso de Santa Cruz

Un tercio del equipo en el SEPCAM Santa Cruz es obsoleto, lo que hace el mantenimiento de sus caminos muy costoso e insostenible. El SEPCAM se las ha arreglado para aumentar sus propios fondos, proporcionando servicios de pavimentación de caminos (producción de capa base y sub base) a terceros, que usan otros tipos de maquinaria. Estos fondos han servido para comprar y reponer equipo de mantenimiento de rutina. El SEPCAM en Santa Cruz quiso vender todo el equipo de mantenimiento heredado del SNC, pero estas viejas unidades eran todavía de propiedad del SNC y no se podía disponer de ellas hasta que el problema de propiedad fuese solucionado. Por otra parte, el Gobierno del Japón había acordado la donación de dos unidades pero, debido a la posición del gobierno central, nunca pudieron ser recibidas. Al final, se le dio mayor prioridad a una donación de dos radares para el aeropuerto de Santa Cruz. El SEPCAM Santa Cruz, por tanto, continúa, en su esfuerzo por captar recursos, ejecutando obras de pavimentación a través de todo el departamento, abarcando 15 provincias y 56 municipalidades.

En Santa Cruz, los servicios de caminos se proporcionan a través de una dirección provincial en 9 de las 15 provincias, con un solo responsable residente que ejecuta y planifica todas las actividades de mantenimiento con representantes del CPPP (*Consejo de Planificación Participativa Provincial*) local y las municipalidades coordinando la movilización de la maquinaria y de los insumos. En conexión con la dirección provincial, el CPPP tiene un rol que le autoriza a expresar las necesidades de mejoramiento de los caminos de acceso ante el SEPCAM. Por tanto, Santa Cruz propuso una ley al Congreso para desconcentrar los poderes administrativos y fortalecer la capacidad de gestión de los caminos departamentales, con la intención de conseguir recursos adicionales de presupuesto que permitan contratar más personal y comprar piezas complementarias de equipo pesado en cada una de las direcciones provinciales.

Fuente: Banco Mundial.

c) Municipalidades

7.37 Las municipalidades han asumido un rol creciente en el sector caminos. La Ley de Participación Popular (LPP), adoptada en 1994, asignó responsabilidades a las municipalidades para caminos terciarios. Sin embargo, aún existen varios problemas que necesitan ser atendidos:

- **Capacidad técnica limitada para los caminos terciarios.** Las municipalidades no tienen agencias operativas de caminos. Todas las capacidades están combinadas en sus Oficinas Mayores Técnicas, que tienen pocas habilidades especializadas para la gestión de caminos.
- **Responsabilidades poco claras debido a la ambigüedad legal.** Las municipalidades no pueden cumplir totalmente sus responsabilidades con los caminos terciarios debido a las ambigüedades en la Ley del Sistema Nacional de Caminos. Una dispersión de las disposiciones legales (la LPP (Ley 1551), la Ley de Municipalidades (Ley 2028) y la Ley de Descentralización Administrativa), han generado conflictos institucionales y superposición de responsabilidades entre los servicios de caminos de las prefecturas y las municipalidades.
- **Superposición de responsabilidad entre el SEPCAM y las municipalidades.** En vista de que la construcción de caminos es políticamente atractiva, existen superposiciones comunes relacionadas con esta actividad en áreas de los centros urbanos de las municipalidades,⁶⁴ la intersección de túneles y cobradores de caminos.

II.4 Evaluación

7.38 Fortalecer la capacidad institucional en todos los niveles es una necesidad para el manejo eficiente de los activos del sector caminos, para de ese modo cumplir con la finalidad de mejorar los servicios. Excepto por algunas mejoras en la red primaria de caminos, la calidad de los caminos todavía es muy pobre, particularmente en los secundarios y terciarios. Algunos atribuyen las deficiencias a las difíciles condiciones geográficas y climáticas que prevalecen en Bolivia, pero, para la mayor parte, la pobre calidad de los caminos es el resultado de las débiles prácticas administrativas y los disfuncionales acuerdos institucionales. Esta realidad se percibe muy gráficamente por el hecho de que en el año 2003 el monto total de los cargos de los usuarios de caminos se ubicó por encima de US\$290 millones, cuatro veces más de los US\$71 millones que se estimaron necesarios para cubrir los costos rutinarios y periódicos de mantenimiento de todas las redes (con exclusión de los caminos urbanos).

7.39 Esta estimación se basa en la contribución de los usuarios de caminos a través del descuento del impuesto al valor agregado por el consumo de combustibles y de aquellos impuestos generalmente aplicados a otros bienes en la economía. En otras palabras, los acuerdos institucionales del sector han sido inadecuados para superar los problemas de una muy limitada capacidad, falta de responsabilidad y sensibilidad, interferencia política, además de superposición y cambio de responsabilidades. Como resultado, los resultados de inversión y mantenimiento de caminos en Bolivia han sido sub-óptimos.

64. El SEPCAM Santa Cruz ha propuesto un arreglo por el cual la municipalidad puede solicitar que el CPPP apruebe el cambio de recursos de un camino prefectural a otro con mayor necesidad de mantenimiento de rutina. Una vez autorizado, el equipo técnico de la dirección de la provincia procede a elaborar un proyecto y se hace un acuerdo entre el servicio de caminos de la prefectura y la municipalidad.

7.40 Por lo tanto,—en contraste con los sectores de educación y salud— el principal desafío de la descentralización en el sector caminos no es cambiar las responsabilidades y los recursos desde el nivel nacional a niveles más bajos de gobierno. El principal desafío es lograr acuerdos institucionales que precisen las responsabilidades y las asignaciones de recursos. Esto requiere (i) determinar el status de los SEPCAM e incorporarlos en la estructura del gobierno departamental; (ii) definir criterios para proporcionar adecuadas provisiones de recursos a las jurisdicciones; (iii) frenar el uso de la conversión de caminos secundarios en caminos primarios como un medio para aumentar el acceso a los fondos; (iv) separar claramente las responsabilidades para las áreas urbanas de los gobiernos departamentales *vis-à-vis* las municipalidades; y (v) establecer efectivos mecanismos para monitorear el desempeño y la responsabilidad de los productos en cada nivel. Mayor eficiencia, más responsabilidad y una calidad mejorada de los caminos, sólo puede lograrse poniendo estos cambios en vigencia.

III. Descentralización en el sector caminos

7.41 Las siguientes secciones buscan proporcionar lineamientos para superar las significativas debilidades institucionales. Con este propósito, es útil tener en cuenta los siguientes cinco elementos: (i) la experiencia de la descentralización en Bolivia en sí misma y las lecciones aprendidas; (ii) la experiencia internacional en la descentralización de caminos; (iii) los principios de la descentralización; (iv) los intereses de los involucrados en el sector caminos; y (v) los ingredientes estratégicos para una reforma institucional, gradual y descentralizada en el sector caminos..

III.1 Experiencias de descentralización y lecciones en Bolivia

7.42 Como se anotó anteriormente, la descentralización no es nueva en el sector. Entre 1995 y 1999 hubo un intento de transferir los caminos primarios a las prefecturas pero la experiencia fracasó. El gobierno, en un intento por remediar la situación y evitar peores resultados, decidió recentralizar las responsabilidades al nivel nacional. Esta reversión fue costosa. El nivel nacional sólo podía realinear las responsabilidades, pero con restricciones sobre aquellas relacionadas con los recursos financieros concedidos a los SEPCAM, que funcionaban como agencias departamentales para financiar la red primaria de caminos. Personal competente de la agencia nacional de caminos fue transferido a los SEPCAM, pero algunos no volvieron a sus posiciones anteriores. Las capacidades ya existentes declinaron gradualmente. Sin embargo, existen ahora algunas mejoras a nivel nacional.

7.43 Esta experiencia proporciona útiles lecciones aprendidas, que son aplicables para mejorar el marco institucional del sector. Estas son las siguientes:

- Las necesidades del nivel departamental deben incluirse en una estrategia nacional del sector caminos (que todavía tiene que ser desarrollada).
- Se necesita que estén disponibles las capacidades institucionales básicas en el nivel nacional (SNC) para la supervisión, monitoreo y asistencia técnica.
- Se necesita que estén disponibles las capacidades institucionales a nivel departamental (SEPCAM) para planificación y ejecución de inversiones y mantenimiento de caminos.

- Es esencial definir qué nivel de gobierno asumirá la responsabilidad de cada sección de la red de caminos y se deben evitar mayores redefiniciones.
- Las transferencias de responsabilidades deben ser graduales e incrementales.
- Los incentivos y compromisos para el mantenimiento regular de caminos necesitan estar a disposición.

III.2 Experiencias internacionales de descentralización

7.44 No existe un modelo estándar a seguir para la descentralización de caminos. Los acuerdos institucionales varían considerablemente de un país a otro. Sin embargo, la lección general que es relevante para todos los arreglos institucionales —al margen del rol particular que tienen los gobiernos locales— es retener centralmente los poderes sobre las políticas, incluyendo los aspectos regulador y supervisor. La descentralización hace más compleja la coordinación sectorial y la elaboración de políticas. Con el fin de prevenir una mala coordinación y una mayor desigualdad, es necesaria una oficina central reguladora. Esto también incluye asistir a los gobiernos regionales y locales para capacitarlos en las primeras etapas.

7.45 La experiencia internacional demuestra que la descentralización genera beneficios definidos para las actividades que están más localizadas por su naturaleza, tales como mantenimiento de caminos, mientras que produce menores beneficios para la construcción y la administración de caminos. Estos últimos casos, debido a sus características, son mejor ejecutados en los niveles superiores del gobierno. La experiencia también demuestra la importancia de analizar por separado los acuerdos institucionales para el mantenimiento de caminos y la inversión.

a) Construcción de caminos e inversión

7.46 En el caso de construcción, las responsabilidades deben ser ya sea completamente centralizadas o completamente descentralizadas, con el fin de poder controlar los costos. Existen varios enfoques diferentes que han seguido los países de América Latina y Europa respecto al financiamiento y ejecución de las inversiones en caminos.

7.47 Regímenes centralizados: ejecución nacional y financiamiento nacional. Algunos países mantienen centralizadas las responsabilidades de la inversión en caminos. Sin embargo, la mayoría tienen agencias desconcentradas en el nivel regional que están encargadas de la ejecución. Este es el caso de Chile y Colombia, por ejemplo.

Recuadro 7.5 Descentralización de caminos en un país federal: el caso de Argentina

La Argentina tiene lo que se considera una de las experiencias más exitosas en la región. La red nacional ha estado bajo la exclusiva responsabilidad de la agencia nacional (DNV). La Argentina delegó la administración de algunas secciones de la red (cerca de 7.000 Km., o 18 por ciento de la red) a las provincias, bajo una operación de dos años y con contratos de mantenimiento, mientras que dio concesiones al sector privado por otros 10.000 Km. de alto volumen de tráfico.

Fuente: Banco Mundial.

7.48 **Ejecución local con co-financiamiento nacional.** En países como Argentina (Recuadro 7.5), Colombia y Alemania, los gobiernos locales son responsables por la inversión de caminos mientras que el nivel central comparte la carga financiera y co-financia las inversiones.

Venezuela también tiene responsabilidades descentralizadas a los estados para la gestión de caminos, pero las agencias federales permanecen totalmente operativas, llevando a la duplicidad de funciones y a una débil responsabilidad (Recuadro 7.6).

Recuadro 7.6 El caso de Venezuela: descentralización parcial de los caminos primarios a los estados

Venezuela sólo ha podido descentralizar parcialmente la red nacional de caminos. La descentralización de caminos tuvo lugar a través de negociaciones en base a la demanda entre los estados y el gobierno federal. Siete estados han establecido agencias autónomas para administrar sus redes de caminos estatales así como su parte de la red nacional, mientras que los restantes 16 estados dependen marcadamente de la asistencia directa del Ministerio de Transporte central. Sin embargo, en algunas provincias, las agencias federales de caminos permanecen totalmente operativas y no han sido desmanteladas pese al proceso de descentralización a los gobiernos estatales. Existe evidencia que los estados más prósperos usan más recursos para mantenimiento y rehabilitación de caminos, lo que destaca la necesidad de mecanismos de financiamiento para los estados más pobres. La experiencia de Venezuela indica que la descentralización de caminos es un largo proceso, y debido a las limitadas capacidades, a la resistencia política y a la falta de financiamiento, la transferencia puede derivar en arreglos asimétricos, esto es, no todas las regiones podrán adoptar responsabilidades en la práctica.

Fuente: Banco Mundial.

7.49 **Ejecución local con financiamiento local.** En países más descentralizados como Sudáfrica y Estados Unidos los estados, condados locales y municipios corren casi con el 100 por ciento del financiamiento de la construcción de caminos en sus jurisdicciones.

b) Mantenimiento

7.50 La experiencia internacional sugiere que las funciones de mantenimiento son mejores cuando se realizan localmente. Esta realidad apoya el clásico argumento fiscal del federalismo: los gobiernos departamentales y locales, que están más cerca del punto de demanda, son proveedores más eficientes en el mantenimiento de caminos. Inversamente, el gobierno central debe realizar el mantenimiento. La Argentina es un caso exitoso de participación provincial en el mantenimiento (Recuadro 7.7).

Recuadro 7.7 La experiencia de Argentina: descentralización del mantenimiento de la red primaria (nacional) de caminos

Desde 1997, la Dirección Nacional de Vías Argentina (DNV) ha usado contratos de rehabilitación y mantenimiento de largo plazo (CREMA—Contrato de Recuperación y Mantenimiento) con compañías del sector privado para otros 12.000 Km. Algunos consideran esta iniciativa como la prueba de un nuevo modelo para la administración de redes nacionales de bajo-volumen. La práctica también se está implementando en Chile, Colombia, Guatemala, Paraguay y Uruguay.

Fuente: Banco Mundial.

III.3 Principios para la descentralización de caminos

7.51 En base a estas experiencias internacionales, los siguientes principios deben considerarse para los futuros esfuerzos de descentralización (Recuadro 7.8).

Recuadro 7.8 Principios para la descentralización de caminos

- Cuando existe poca capacidad para la descentralización, el primer paso debe ser transferir las responsabilidades para los caminos regionales y municipales, mientras que el manejo de la red nacional debe ser retenido por el ente central.
- La designación de funciones debe estar claramente vinculada con la asignación de responsabilidades de gasto para los caminos, es decir, los caminos municipales deben ser ubicados bajo los gobiernos municipales, los caminos regionales bajo los gobiernos regionales y los caminos nacionales bajo los gobiernos nacionales.
- Las responsabilidades administrativas asociadas con los caminos y que pretenden descentralizarse (planificación, construcción, operación y mantenimiento, política reguladora) deben estar claramente designadas para evitar superposiciones.
- El financiamiento debe estar vinculado con la transferencia de responsabilidades de gastos. Se debe reflejar el compromiso local con el mantenimiento y desarrollo de caminos y permita la redistribución transversal de los recursos con el fin de mantener los estándares nacionales y la conexión con las redes.

Fuente: Banco Mundial.

III.4 Actores e intereses

7.52 La experiencia internacional también ha demostrado que cualquier estrategia de descentralización debe tener en cuenta a los actores y a sus intereses. Siempre existe el riesgo de que aun las mejores y bien intencionadas reformas puedan encontrar cuestionamiento público, empates e incluso oposición. Cualquier reforma en el sector caminos debe realizarse con un mínimo de consenso entre los actores competitivos y sus intereses. Una estrategia de reforma, así como su secuencia e implementación, debe construirse gradualmente con el apoyo de actores e intereses.

III.5 Estrategia de descentralización de caminos

7.53 La evaluación del sector caminos, la experiencia de la anterior descentralización en Bolivia, la evaluación de los resultados internacionales y los principios para la descentralización de caminos, indican que lo que el país necesita no es un tipo de descentralización que cambie las responsabilidades y fondos del gobierno central al departamental, porque esa estrategia ya fue aplicada en 1995 y 1999 con pobres resultados en la calidad de los caminos. Bolivia necesita ahora lograr líneas mucho más claras de responsabilidad para las administraciones de cada tipo de caminos.

7.54 Una particular estrategia de implementación debería seguirse en base a los siguientes elementos:

- **Desarrollando una visión.** Es importante desarrollar una visión de los futuros roles y responsabilidades de los gobiernos departamentales.
- **Implementación gradual.** La implementación debe ser gradual. Las capacidades institucionales deben ser creadas primero y recién sobre esta base transferirles las responsabilidades.
- **Acuerdos institucionales simples.** Los acuerdos institucionales deben ser simples y llevar a líneas claras de responsabilidad entre los niveles de gobierno.
- **Reconocer y usar la economía política para el mejoramiento de servicios.** Es importante reconocer la economía política de intereses: los futuros "ganadores" tienen que movilizarse y

sus intereses deben estar bien articulados para lograr mejoras en el servicio. Por esta razón, es clave controlar el fuerte interés de los futuros prefectos para llevar a cabo obras visibles de infraestructura, en lugar de ello deben generarse acuerdos institucionales que estén por encima de ese interés y que conduzcan a mejores servicios.

III.6 Desarrollo de una visión de descentralización del sector caminos: responsabilidades por nivel de gobierno

7.55 En vista de que fracasó un intento previo para descentralizar los caminos primarios a los gobiernos departamentales (1995-1999), no es recomendable transferir nuevamente esta responsabilidad. La siguiente es una visión opcional de la futura descentralización del sector caminos.

7.56 **Ministerio de servicios y obras públicas.** El Ministerio debe tener un rol de liderazgo clave en el proceso de descentralización. Esto implica establecer un marco de reglas e incentivos para todo el sector caminos. Una política nacional de caminos tendría que ser desarrollada y del mismo modo el Ministerio debería implementar instrumentos de supervisión y monitoreo de los servicios del sector. .

7.57 **Servicio nacional de caminos (SNC).** El SCN debe continuar con su responsabilidad sobre los caminos primarios, siempre y cuando se encuentre en el contexto de una estrategia nacional. Debe coordinar las inversiones con los gobiernos departamentales y municipalidades.

7.58 **Gobiernos departamentales.** Deben obtener total responsabilidad por los caminos secundarios dentro de la estrategia nacional. Los SEPCAM “semi-autónomos” serían incorporados en la estructura del gobierno departamental, como entidades del sector caminos. No habría ninguna estructura doble entre el SEPCAM y los gobiernos departamentales.

7.59 **Municipalidades.** Las municipalidades continuarían siendo responsables por los caminos terciarios. Ellas coordinarían el mantenimiento y las inversiones con los gobiernos departamentales.

III.7 Implementando la descentralización de caminos

7.60 Existen una serie de pasos de implementación para garantizar que la descentralización sea exitosa y conduzca a servicios mejorados. Los tres pasos principales son: (i) fase preparatoria para asegurar las capacidades institucionales básicas, (ii) institucionalización de las transferencias a través de “paquetes de negociaciones”, y (iii) monitoreo del desempeño.

a) Fase preparatoria

7.61 Los puntos de entrada para la descentralización deben tener en cuenta ciertas restricciones y diseñar una estrategia para mitigar los riesgos asociados. La fracasada descentralización de mediados de los años noventa hace notar la necesidad de una fase preparatoria en la que las capacidades institucionales básicas sean creadas y fortalecidas. El Cuadro 7.6 identifica las medidas que se consideran necesarias, incluyendo acciones para actualizar ciertas capacidades institucionales actualmente débiles y para superar algunas actividades caracterizadas por los bajos niveles de transparencia y responsabilidad.

Cuadro 7.6 Fase preparatoria previa a la descentralización de caminos

Fase preparatoria para la descentralización de caminos y acciones	<ul style="list-style-type: none">• Desarrollo de una estrategia nacional del sector caminos que incluya los tres niveles de gobierno.• Definir la red de caminos primaria, secundaria y terciaria.• Total despliegue de cuentas de los SEPCAM.• Capacitar a los departamentos en gestión de recursos humanos.• Capacitar a los departamentos en estrategias y herramientas de contratación.• Preparar inventarios (activos físicos) para los SEPCAM antes de su incorporación en la estructura de los gobiernos departamentales. Asegurar financiamiento para el mantenimiento regular de la maquinaria.• Poner arreglos de monitoreo en vigencia: seleccionar y acordar sobre una serie básica de indicadores para medir la calidad del servicio; definir la línea base en cada departamento; definir responsabilidades de monitoreo; definir sanciones por falta de cumplimiento.
---	--

Fuente: Banco Mundial.

b) Institucionalización de transferencias mediante “paquetes de negociación”

7.62 Una vez que estas condiciones estén vigentes, se podrían diseñar paquetes de negociación para el sector. Ellos deberían sacar ventaja de los incentivos que existen y realinearlos de manera que contribuyan a mejorar los servicios. Las condiciones iniciales e incentivos son:

- Un alto nivel de financiamiento externo (70 por ciento) versus financiamiento doméstico (30 por ciento).
- Los futuros prefectos elegidos están interesados en proporcionar infraestructura física visible, particularmente en caminos.
- Existe una percepción general de que los caminos secundarios tienen que ser mejorados.
- Existe un bajo nivel de responsabilidad fiscal en los gobiernos departamentales. Por tanto, no es aconsejable permitir que los gobiernos departamentales accedan directamente a financiamiento externo sin controles mucho más fuertes y sin maquinarias para el cumplimiento de sus tareas.

7.63 Bajos estas condiciones, es recomendable proceder en dos etapas. El primer paquete de negociación se orienta a establecer responsabilidades básicas para el gobierno departamental y asegurar que la calidad de caminos sea, por lo menos, mantenida (Cuadro 7.7). El segundo paquete de negociaciones se orienta a mejorar los servicios y aumentar la cobertura a través de aumento de financiamiento (Cuadro 7.8). Los elementos listados en estos paquetes de negociación son los requerimientos mínimos para que los servicios de caminos mejoren en el tiempo. Ellos están orientados a que los gobiernos departamentales obtengan el control sobre los insumos para producir resultados, mientras se implementa la descentralización dentro de una serie de reglas nacionales.

Cuadro 7.7 “Paquete de negociación uno” para la descentralización de caminos: estableciendo responsabilidades para los gobiernos departamentales

Gobierno nacional	<ul style="list-style-type: none">• El gobierno nacional <u>transfiere la agencia del SEPCAM</u> a los gobiernos departamentales, junto con el personal y los activos físicos.• El gobierno nacional define una serie de <u>indicadores para monitorear</u> la calidad del servicio.
Gobierno departamental	El Departamento a cambio acepta: <ul style="list-style-type: none">• Financiamiento mediante un <u>incentivo en base a fórmula</u> (fórmula por kilómetro u otra que esté en línea con la política nacional de caminos). La introducción de la fórmula es directa (no gradual).• Se compromete a <u>mantener por lo menos</u> el nivel actual de la calidad de los caminos secundarios, que fue medido por una serie de indicadores.

Fuente: Banco Mundial.

7.64 No es posible que se produzca el mejoramiento de los caminos secundarios sin un mayor financiamiento. Por lo tanto, el segundo paquete de negociación se orienta a aumentar los recursos de los gobiernos departamentales, principalmente respecto a préstamos externos. Sin embargo, esta segunda fase no puede implementarse a menos que los acuerdos de responsabilidad fiscal estén claros en los niveles subnacionales. La mora recomendada sobre la deuda departamental (Ver la sección 2 del Volumen II de este informe) tendría que ser respetada en la primera fase de descentralización. Una vez que los gobiernos departamentales están autorizados a prestarse, los siguientes arreglos podrían hacerse (Cuadro 7.8).

Cuadro 7.8 “Paquete de negociación dos” para la descentralización de caminos: mejorando los servicios

Gobierno nacional	<ul style="list-style-type: none">• El gobierno nacional <u>ofrece financiamiento</u> para caminos secundarios a través del crédito externo (existente o nuevos préstamos). Los préstamos son contratados por el gobierno nacional, pero la ejecución de la inversión para caminos secundarios se hace a través del departamento.• El gobierno nacional <u>retiene una porción de las transferencias regulares de co-participación</u> (IHD, otros) que no exceden el 50 por ciento del servicio regular de la deuda en nombre de los departamentos. Esto garantiza parcialmente el re-pago automático de los préstamos de inversión, mientras que al mismo tiempo expone a los prestamistas al riesgo de crédito (similar a los préstamos del FNDR).• El gobierno nacional define una serie de indicadores para el monitoreo del <u>mejoramiento de servicios</u>.
Gobierno departamental	El Departamento a cambio acepta: <ul style="list-style-type: none">• Comprometerse al mejoramiento de los servicios en caminos secundarios, tomando como referencia la medición de una serie de indicadores.• Re-pago regular de préstamos (asegurado mediante la retención de las transferencias de co-participación).

Fuente: Banco Mundial.

c) Monitoreo del desempeño

7.65 Durante la implementación de la descentralización, las autoridades nacionales deben considerar que es posible que el proceso no conduzca necesariamente a mejores servicios de caminos durante las transiciones hacia una descentralización más profunda. Por tanto, el

Ministerio de Obras Públicas debe fortalecer sus instrumentos de supervisión y monitoreo de productos. Una serie de indicadores debe usarse para monitorear el desempeño de los gobiernos departamentales y municipales bajo el nuevo escenario descentralizado, sobre todo en la fase preparatoria previa a la transferencia de responsabilidades. Estas podrían incluir:

- El Indicador Internacional de Rugosidad (IIR), con diferentes indicadores para caminos secundarios y terciarios. Tales indicadores también deben ser usados para caminos primarios.
- Indicadores de seguridad de caminos (accidentes).

7.66 Estos indicadores deben ser monitoreados regularmente y constituir compromisos para que los gobiernos departamentales mejoren los servicios. Los indicadores y las metas anuales deben ser publicados.

IV. Conclusiones y condiciones de éxito

7.67 Bolivia enfrenta desafíos significativos para mejorar la calidad de los caminos ya que las condiciones actuales van en detrimento del desarrollo del país. La calidad es sensiblemente baja en los caminos secundarios y terciarios. Mejorar esta situación requiere reformas institucionales que produzcan más responsabilidad y transparencia.

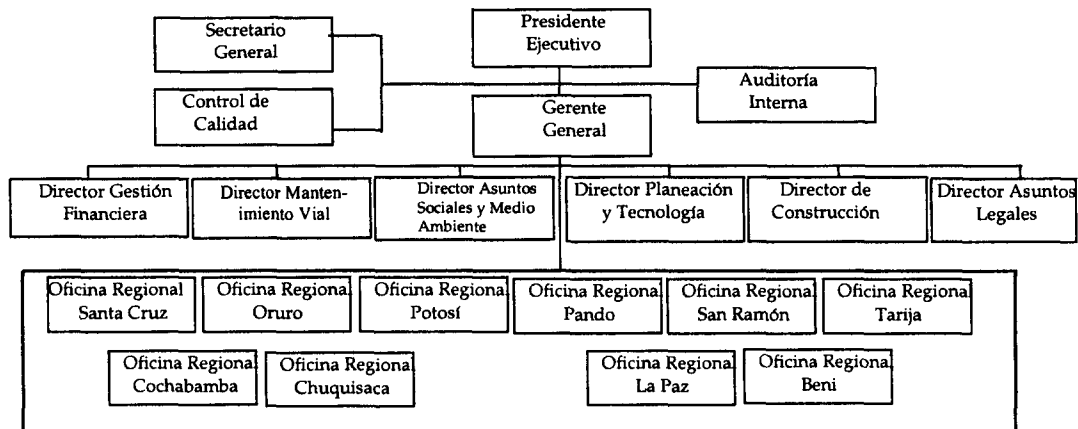
7.68 La descentralización puede mejorar la calidad de los caminos solamente bajo pocos y rigurosos supuestos. Primero, necesita estar bien implementada y secuenciada —lo que no se hizo en el primer intento para descentralizar los caminos primarios—. Una fase preparatoria es necesaria para asegurar las capacidades institucionales básicas antes de dar a los gobiernos departamentales más responsabilidades. Sólo cuando ello ocurra deben incorporarse los SEPCAM en la estructura de los gobiernos departamentales.

7.69 Para lograr avances en la materia, deben estar presentes una serie de **condiciones de éxito**. De ese modo, las reformas conducirán a mejores servicios. Estas condiciones de éxito son las siguientes:

- **Clasificación de caminos.** Se debe suspender la reclasificación de caminos secundarios en primarios.
- **Responsabilidades claras.** Las responsabilidades entre los niveles nacional, departamental y municipal deben estar claramente definidas.
- **Política sectorial.** Se debe desarrollar una política nacional del sector caminos y los gobiernos subnacionales deben aplicar sus lineamientos.
- **Monitoreo y evaluación.** Los indicadores sobre la calidad de caminos, deben determinarse en detalle e individualmente para cada departamento. Los procesos hacia las metas anuales en el mejoramiento de servicios deben ser monitoreados regularmente. Las metas anuales deben ser publicadas.

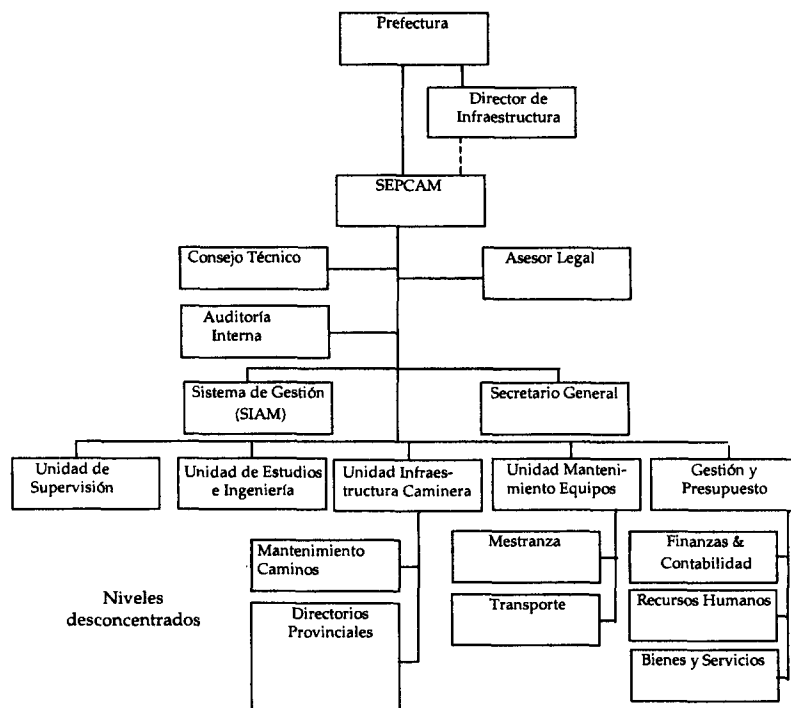
ANEXO 7.A Organigramas de actores institucionales clave

Anexo Gráfico 7.1 Organización del Servicio Nacional de Caminos (SNC)



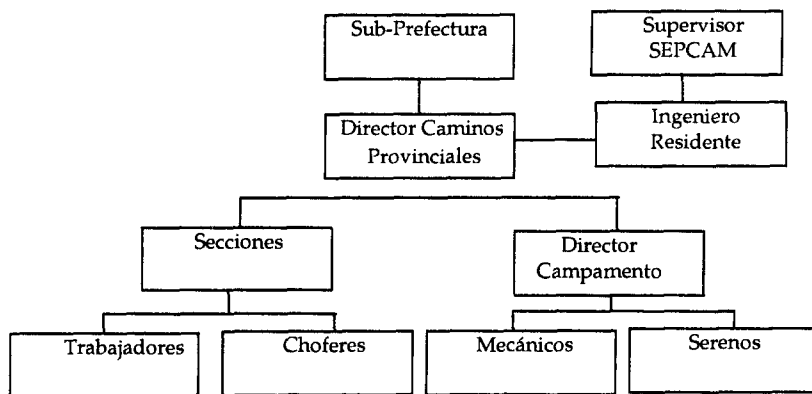
Fuente: Servicio Nacional de Caminos.

Anexo Gráfico 7.2 Organización de los Servicios Prefecturales de Caminos (SEPCAM)



Fuente: SEPCAM Santa Cruz.

Anexo Gráfico 7.3 Organización de los Directorios Provinciales de Caminos



Fuente: SEPCAM Santa Cruz.

CAPÍTULO 8. DESCENTRALIZACIÓN DE LOS PODERES TRIBUTARIOS A LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES

I. Introducción: el desafío de la tributación en el nivel departamental

8.1 Desde el punto de vista de la descentralización fiscal, los gobiernos departamentales bolivianos son el nivel más débil de administración: en contraste con el nivel municipal o el nivel nacional, las prefecturas no tienen acceso a ingresos por impuestos propios. Ellas administran diversas tasas, pero el volumen de ingreso es marginal. No es de sorprender, entonces, que los desequilibrios fiscales verticales y la dependencia de transferencias de los gobiernos departamentales sea extremadamente alta. Antes de la aprobación de la Ley de Hidrocarburos, el 96.6 por ciento de los ingresos departamentales totales venía de transferencias y esta porción se incrementará a 99.3 por ciento en 2006, una vez que el ingreso adicional esté disponible.

8.2 Las municipalidades en cambio, administran el impuesto a la propiedad y el impuesto a los automotores y asimismo recaudan una serie de distintas tasas. La municipalidad promedio tiene una fuente relativamente favorable de ingreso propio, la que, sin embargo, es subutilizada. Después de que la Ley de Hidrocarburos se haya implementado, se estima que el ingreso total de las municipalidades será financiado hasta en un 74.2 por ciento por transferencias. Las fuentes de ingreso propio de las municipalidades las pone en una posición relativamente favorable y son menos dependientes de transferencias que los gobiernos departamentales. Sin embargo, la mayoría de las municipalidades rurales son considerablemente más dependientes de transferencias que la mayoría de las municipalidades urbanas o de tamaño mediano y grande.

8.3 Existen profundas razones por las que los gobiernos regionales de Bolivia deberían recaudar sus propios impuestos. La aprobación de la Ley de Hidrocarburos ha disminuido, tal vez extinguido, el espacio para incrementar transferencias centrales. Devolver gastos centrales y financiarlos con recursos adicionales—en la forma de transferencias sectoriales— podría simplemente no ser posible debido a las estrechas finanzas. Como se mencionó previamente, los impuestos regionales también son requeridos para reducir desequilibrios fiscales verticales, los que ya son altos para los gobiernos regionales; al mismo tiempo, la volatilidad en el flujo de recursos podría ser creciente en el futuro debido a la mayor proporción de los hidrocarburos en las transferencias. Esto, a su vez, expondría a los gobiernos departamentales a un mayor riesgo fiscal.

8.4 Considerar la tributación regional también es necesario a la luz de la experiencia de varios países de América Latina. La ausencia de bases de ingreso propio fue un obstáculo mayor para muchos gobiernos regionales para profundizar la autonomía. Perú, Colombia, Ecuador y Venezuela, todos han demostrado que, si las regiones no encuentran acceso razonable a ingreso propio, su dependencia fiscal del centro continuará dictando la gestión del día-a-día de la administración regional (Cuadro 8.1). En comparación con estos países, los gobiernos regionales en Bolivia son particularmente dependientes de transferencias.

8.5 Esta sección está estructurada de la siguiente manera. Después de la introducción, la segunda sección de este capítulo considera los principios de descentralización de ingreso; la tercera sección resalta algunas alternativas para la tributación regional; la cuarta sección analiza las implicancias de la tributación regional; la quinta sección describe el diseño de una estrategia para la implementación de la tributación regional.

Cuadro 8.1 Transferencias e ingresos de los gobiernos regionales en países seleccionados (en porcentaje)

	Transferencias	Ingreso propio
Venezuela (2000)	98.39	1.61
Colombia (2000)	59.9	40.1
Ecuador (1998)	92.8	8.8
Perú (2000)	93.8	6.2
España (2001)	76.69	23.31

Fuente: Venezuela (Del Rosario y Mascareño 2002); Colombia (Ballesteros y Maldonado 2002); Ecuador (Conam 2000); Perú (Pollarolo 2001); España (Monasterio-Escudero y Suarez-Pandiello 2002).

II. Principios para la descentralización de ingresos e impuestos

8.6 Desde un punto de vista normativo, las ventajas de proveer a los gobiernos subnacionales acceso a ingresos propios son las siguientes:

- Las fuentes de ingreso propio reducen la dependencia de transferencias del centro;
- la tributación local implica que los políticos “sientan el dolor del boliviano de impuesto marginal que gastan”;
- el escrutinio de impuestos contribuye a un gasto más eficiente y promueve una restricción presupuestaria más fuerte; y
- la tributación local puede estimular la responsabilidad hacia los ciudadanos.

8.7 Así cualquier gobierno subnacional que cobre impuestos e ingreso propio, está —de acuerdo al argumento estándar de eficiencia— en una posición para tender los cimientos para una descentralización exitosa.

8.8 La tributación es particularmente requerida para financiar algunos gastos locales, sobre todo para gobiernos regionales que estén primordialmente involucrados en la entrega de servicios públicos. Los impuestos redistributivos son particularmente deseables para financiar servicios en los sectores sociales, p.ej. entregando servicios de salud y educación. Entonces, aunque el gobierno central aún debería proveer financiamiento complementario para las externalidades positivas asociadas con estos servicios, la administración regional de impuestos redistributivos sería un importante punto de partida para garantizar sus recursos financieros locales. En cambio, servicios en el sector infraestructura productiva (por ejemplo, en caminos) debería apoyarse primariamente en tasas, financiamiento de capital y en el sector privado.

8.9 En la práctica, sin embargo, es una tarea extremadamente desafiante asignar fuentes de ingreso propio a los gobiernos regionales, particularmente por impuestos. En la mayoría de los países unitarios de América Latina, el fortalecimiento de las regiones constituye la “segunda ola de la descentralización” y por tanto se suman relativamente tarde al proceso que ya está en marcha. En el entretanto, las municipalidades ya han comenzado a adoptar más poderes fiscales. En otras palabras, la mayoría de las bases impositivas ya han sido apoderados. Adicionalmente, por razones que conciernen a la equidad, los gobiernos nacionales gestionan muchos impuestos o por razones administrativas y de eficiencia los asignan a las municipalidades (principio de subsidiaridad) (Recuadro 8.1). Y un gobierno central en una situación de crisis fiscal bien no podría descentralizar bases de impuestos a los gobiernos subnacionales de los que depende. Esto

ha dejado a los gobiernos regionales posibilidades muy limitadas de administrar sus propios impuestos, causando que muchos en distintos países se apoyen mayormente en transferencias intergubernamentales. Los gobiernos departamentales Bolivianos enfrentan el mismo dilema. En la primera fase de descentralización los municipios han ganado acceso a bases tributarias que también hubieran podido ser asignados a los departamentos.

Recuadro 8.1 Reglas para la descentralización de ingreso propio e impuestos

- El ingreso por impuestos debería cubrir las **necesidades de gasto**; los ingresos deberían ser suficientemente grandes o incrementarse proporcionalmente a la expansión o mejora en la entrega de servicio que se busca.
- La **carga tributaria** debería recaer en los residentes de cada gobierno subnacional particular y los impuestos cobrados en una jurisdicción deberían retornar allí como beneficios a su población.
- Por temas de **equidad**, los impuestos redistributivos deberían ser dejados a los gobiernos centrales; el gobierno subnacional debería poseer únicamente bases de impuestos inmóviles (cuyas tasas pueden ser cambiadas sin significantes pérdidas de ingreso).
- Los **ingresos** por impuestos deberían ser estables y predecibles para cubrir los gastos de los gobiernos subnacionales (los que usualmente también son estables).
- Las fuentes de ingreso que pueden servir al propósito de salvaguardar la **estabilidad macroeconómica**, ya sea porque proveen un ingreso suficientemente amplio o son elásticos frente al ingreso—tal como el impuesto al ingreso personal y el impuesto a las empresas— deberían ser dejados al gobierno nacional.
- La administración tributaria debería ser llevada a cabo por el nivel de gobierno que tenga el desempeño más eficiente y efectivo (en línea con el principio de subsidiaridad).
- Por **rendición de cuentas**, debería asignarse a los gobiernos subnacionales bases de impuestos individuales. Esto podría ser enfatizado aplicando el concepto de ‘correspondencia fiscal’, utilizando fuentes particulares de ingreso para responsabilidades de gasto relacionadas (por ejemplo, gobiernos subnacionales cobran un impuesto a los combustibles si es que también tienen la responsabilidad de construcción y mantenimiento de caminos).
- Los impuestos no deberían impedir la **eficiencia del mercado interno común**. Ellos no deberían obstruir el libre flujo de fuerza laboral, capital, bienes y servicios dentro de la nación (o hacia países extranjeros).

Fuente: Banco Mundial.

III. Opciones para la descentralización de impuestos a los gobiernos departamentales

8.10 La selección de fuentes de ingreso propio para las regiones representa un desafío enorme en todos los países. En vista de similares limitaciones, los gobiernos regionales en diferentes países o han tenido poco ingreso propio, o han tenido que ser bastante creativos, en algunos casos por ejemplo mediante la creación de sobre-tasas a impuestos nacionales (Cuadro 8.2).

Cuadro 8.2 Casos de país en administración tributaria regional

Tipo de impuesto	Casos de país
Impuesto a la propiedad	<ul style="list-style-type: none"> • España, Ecuador: administrados por las municipalidades; gobierno regionales pueden cobrar un impuesto al traspaso de propiedad. • Francia: departamentos comparten estos impuestos con municipalidades (que obtienen alrededor de la tercera parte de los ingresos), y los gobiernos regionales pueden establecer una sobre-tasa al impuesto administrado por los departamentos. • México, Argentina: impuestos a nivel del estado/provincial con co-participación del ingreso para municipalidades.

Tipo de impuesto	Casos de país
Impuesto a la renta personal	<ul style="list-style-type: none"> • España (el impuesto es administrado por el gobierno central, pero gobiernos regionales pueden definir las tasas tributarias, crear propias deducciones para individuos, inversiones no-corporativas y el uso del ingreso, siempre dependiendo que no afecten otros impuestos que se cobran por cualquier categoría de ingreso). • México • Argentina (<i>Impuesto a Ingreso Bruto</i>)
Impuesto a la planilla	<ul style="list-style-type: none"> • México • Australia • Sudáfrica
Impuesto al consumo	<ul style="list-style-type: none"> • Colombia: los departamentos cobran “impuestos del vicio” como cargos a licores, cerveza, y tabaco. • España: los gobiernos regionales cobran impuestos para el bingo y sobre-tasas para juegos (que son administrados por las municipalidades). • El País Vasco (España) como gobierno regional de estatus específico cobra un impuesto sobre la manufactura.
Impuesto de ventas minorista	<ul style="list-style-type: none"> • Los estados en Estados Unidos. • Navarra (España) como gobierno regional de estatus específico; también establece impuestos a la venta en bienes de lujo.
Impuesto al valor agregado (IVA)	<ul style="list-style-type: none"> • Brasil • Canadá (IVA paralelo; cinco diferentes tipos de IVA). • Las Islas Canarias (España) cobra un impuesto general indirecto, con una estructura similar a la de un IVA, sin embargo tiene menos tasas diferenciadas y no aplica a las ventas finales minoristas.
Impuesto a empresas	<ul style="list-style-type: none"> • Francia: los departamentos comparten este tipo de impuestos con las municipalidades (las que obtienen alrededor de la tercera parte del ingreso). • España: los gobiernos regionales que tienen una sola provincia pueden establecer sobre-tasas al impuesto municipal a actividades empresariales. • El País Vasco (España) establece tasas flexibles y concesiones al impuesto de ingreso corporativo.
Registro de automóviles e impuestos anuales de matrícula	<ul style="list-style-type: none"> • Colombia: los departamentos administran un impuesto automotor. • Francia: los gobiernos regionales aplican un impuesto a las licencias de conducir; gobiernos departamentales administran un impuesto anual para automóviles..
Peajes para uso de carreteras	<ul style="list-style-type: none"> • Carreteras interregionales han sido privatizadas o concesionadas en Chile, Colombia, Perú y Ecuador, con varios gobiernos regionales participando de los ingresos por concepto de peajes.
Impuestos a la gasolina	<ul style="list-style-type: none"> • Canadá: administrado por el gobierno federal y las provincias con bases tributarias compartidas (<i>tax-sharing</i>).

Fuente: Banco Mundial.

8.11 En vista de esta experiencia internacional, y dada la estructura tributaria particular así como de las condiciones presentes en Bolivia—no existe un impuesto al ingreso personal; no existen administraciones tributarias a nivel departamental; hay solo bajo nivel de transparencia y un limitado intercambio de información entre niveles de gobierno—existen dos posibilidades de ingreso tributario para los departamentos y que podrían servir como un punto de partida para la tributación regional.

- **Opción 1:** un impuesto especial al consumo.

- **Opción 2:** un impuesto a las ventas de gasolina y diesel.

8.12 Si es que se respetan e implementan algunos arreglos administrativos particulares (analizadas más adelante en el Cuadro 8.3), estos impuestos podrían reflejar nítidamente la capacidad fiscal regional y entonces constituir un punto de partida para la tributación departamental. Dada la experiencia de otros países (como Colombia), estos dos impuestos también son apropiados impuesto departamentales dado que la carga tributaria que no puede ser fácilmente exportado fuera de la jurisdicción que cobra el impuesto (a diferencia de los impuestos al comercio exterior, por ejemplo); no influencia mucho las preferencias de ubicación de los agentes (a diferencia del impuesto a las empresas, por ejemplo); no son demasiado difíciles de administrar localmente (a diferencia del IVA, por ejemplo); y no son utilizados para propósitos redistributivos inter-regionales (a diferencia del impuesto al ingreso personal, por ejemplo).

Cuadro 8.3 Opciones para la tributación regional en Bolivia

	Base del impuesto	Tasa del impuesto	Administración del impuesto	Apropiación de las recaudaciones del impuesto
Alternativa 1: Porción doméstica del Impuesto al Consumo Específico (ICE)	Departamental	Distintos porcentajes dependiendo de los bienes.	<u>Alternativa (a):</u> Administración nacional con una comisión para el gobierno central. <u>Alternativa (b):</u> Administración departamental; recolección de ingresos a nivel de las ventas finales. <u>Alternativa (c):</u> Administración departamental; recolección de ingresos a nivel del productor.	Departamental
Alternativa 2: Impuesto a las ventas de gasolina y diesel	Departamental	Entre cero y 5 por ciento. Las regiones pueden elegir la tasa.	<u>Alternativa (a):</u> Administración departamental. <u>Alternativa (b):</u> Administración nacional con una comisión para el gobierno central.	Departamental

Fuente: Banco Mundial.

Cuadro 8.4 Nuevo ingreso de impuesto departamental (en US\$ per cápita), 2010

	ICE	Impuesto a la gasolina
Potosí	4.6	2.2
Beni	5.5	3.0
Pando	7.4	3.0
Chuquisaca	5.9	2.4
Oruro	8.8	4.4
La Paz	6.5	4.0
Cochabamba	7.1	3.6
Tarija	12.4	2.1
Santa Cruz	8.0	4.5
Promedio nacional	7.2	3.7

Fuente: Banco Mundial.

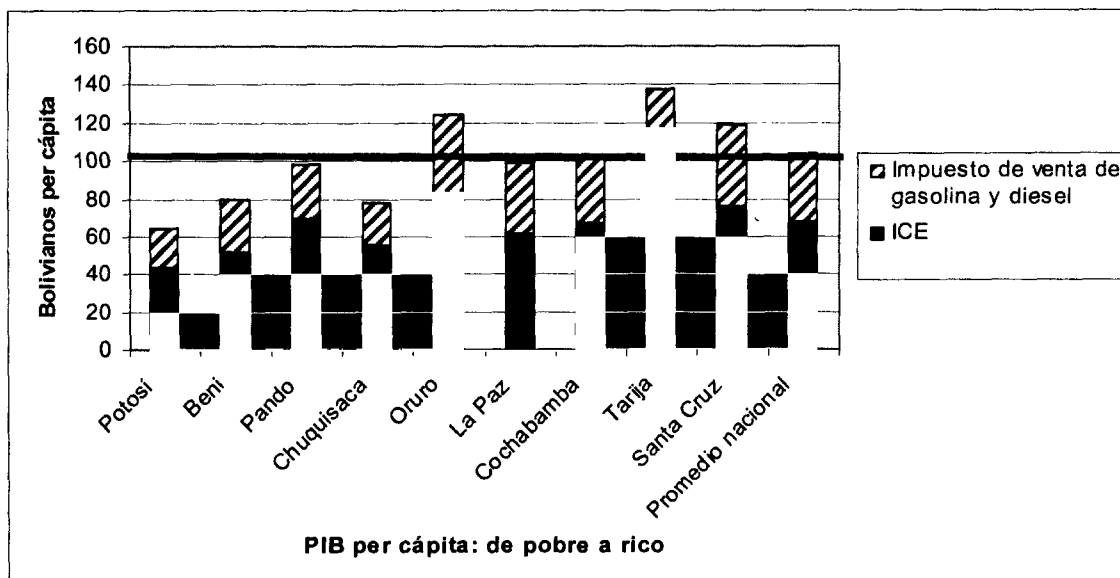
respecto al impuesto a las ventas de gasolina.

8.13 Estos dos impuestos podrían proveer los siguientes ingresos per cápita⁶⁵ para distintos gobiernos departamentales en 2010. Los cálculos indicaron que, en comparación con el promedio nacional, la porción doméstica del ICE proporcionaría más ingresos que el impuesto a las ventas de gasolina y diesel (Cuadro 8.4). Como puede esperarse cuando las capacidades fiscales son desiguales entre jurisdicciones, los ingresos per cápita a ser obtenidos son distintos para cada gobierno departamental. El departamento de Potosí, por ejemplo, podría recaudar tan solo US\$ 4.6 per cápita a través del ICE, mientras que Tarija podría recaudar US\$12.4 per cápita. Existen similares diferencias con

IV. Implicancias de la descentralización de ingresos tributarios

8.14 La descentralización de impuestos implica tres dilemas básicos, cuando los departamentos tienen potencial tributario distinto. Estos dilemas, relevantes a todos los países, parecen ser particularmente severos en el caso Boliviano. Los dilemas son los siguientes.

Gráfico 8.1 Potencial de impuestos de los departamentos (en Bolivianos per cápita), 2010



Fuente: Banco Mundial.

65. Refiérase al Anexo a este documento para detalles sobre los supuestos que subyacen las estimaciones de ingresos por impuestos.

8.15 Primero, la tributación departamental incrementa las disparidades horizontales. Como es evidente en las cifras siguientes, el ingreso per cápita obtenido a partir de estos impuestos es desigual. Oruro alcanzaría el mayor nivel de ingreso seguido por Santa Cruz. El menor sería obtenido por Potosí y Chuquisaca (ver también el Gráfico 8.1). Esto crea la necesidad de redistribución para evitar mayor profundización de los desequilibrios horizontales, que surgen naturalmente cuando la capacidad fiscal es distinta entre departamentos y se introduce la tributación. Una posible medida remedio podría ser proveer ingreso en forma de transferencias, de modo que todas las regiones *puedan alcanzar al menos el promedio nacional* de ingreso tributario. También existen otras formas y objetivos para redistribución.

8.16 Segundo, los gastos a ser transferidos a los gobiernos departamentales son mucho más altos que el nuevo ingreso que podría obtenerse de la tributación. Sin embargo, estimar el ingreso por impuestos departamentales no puede ser muy nítido y exacto, dado que el nivel de tributación es una función de las tasas que se apliquen. En consecuencia, para este ejercicio de costeo se ha supuesto que los gobiernos departamentales aplicarían las tasas permitidas más altas (por ejemplo, cinco en vez de uno por ciento para el impuesto a las ventas de gasolina). Adicionalmente, se ha supuesto que los gobiernos departamentales adoptarían nuevos gastos ya desde el año 2007, aunque no es recomendable implementar la descentralización del gasto si previamente no se hayan alcanzado todos los requisitos de la fase preparatoria (ver Volumen I).

8.17 Entonces, en 2010 los gobiernos departamentales (cuando todos los impuestos estén establecidos y recaudados con las mayores tasas aplicables y todos los departamentos hayan adoptado todos los gastos en educación, salud, caminos), sólo serían capaces de recaudar US\$ 133.4 millones mientras que podrían ejecutar potencialmente US\$ 800.2 millones en gastos (Cuadro 8.5). Estas diferencias entre nuevos ingresos y gastos son significativas, ya que sería deseable que los gobiernos departamentales recauden ingresos más o menos iguales al monto de los gastos que asumirían.

Cuadro 8.5 Costeo de ingreso de nuevo impuesto y responsabilidades de gasto para los gobiernos departamentales (en millones de US\$), 2006–10

	2006	2007	2008	2009	2010
Ingreso propio a partir de nuevos impuestos	0.0	111.9	118.6	125.8	133.4
Opción 1: Porción doméstica del ICE	0.0	74.8	79.3	84.1	89.2
Opción 2: Impuesto a las ventas de gasolina y diesel	0.0	37.1	39.3	41.7	44.2
Transferencia total de gastos (simétrica)	0.0	632.4	681.4	746.7	800.2
Educación	0.0	460.9	488.5	531.0	563.0
Salud	0.0	100.9	118.1	136.2	153.0
Caminos	0.0	70.6	74.8	79.5	84.2

Fuente: Banco Mundial.

8.18 También debería notarse que estas diferencias—entre el potencial tributario y el ingreso tributario asumiendo tasas uniformes—y los gastos del gobierno central son altos *tanto* en los departamentos ricos como pobres. Naturalmente, estas diferencias son menores en departamentos con mayor potencial (p.ej. Santa Cruz, ref. Cuadro 8.6) comparados con aquellos de menor potencial tributario (p.ej. Potosí, ref. Cuadro 8.7). Esto crea significativas dificultades para que los gobiernos departamentales financien nuevos gastos descentralizados con ingresos propios por impuestos.

Cuadro 8.6 Santa Cruz: ingreso potencial de impuesto y responsabilidades de gasto (en porcentaje del PIB), 2010

Responsabilidades de gasto		Ingreso de impuesto	
Caminos	0.39	Opción 1: ICE (porción doméstica)	0.20
Educación	1.02	Opción 2: Impuesto a las ventas de gasolina	0.11
Salud	0.21		
Total	1.62	Total	0.31

Fuente: Banco Mundial.

Cuadro 8.7 Potosí: ingreso potencial de impuesto y responsabilidades de gasto (en porcentaje del PIB), 2010

Responsabilidades de gasto		Ingreso de impuesto	
Caminos	0.67	Opción 1: ICE (porción doméstica)	0.03
Educación	0.48	Opción 2: Impuesto a las ventas de gasolina	0.01
Salud	0.07		
Total	1.22	Total	0.04

Fuente: Banco Mundial.

8.19 Tercero, la introducción de tributación departamental no es fiscalmente neutral en ningún nivel de gobierno (Cuadro 8.8). Esto por supuesto es verdadero para los gobiernos departamentales que obtendrían más ingreso⁶⁶. Esto es distinto para el gobierno nacional: perdería la porción doméstica del Impuesto al Consumo Específico (ICE) que en 2006 representaría US\$ 62.8 millones o cerca de 0.6 por ciento del PIB. Las municipalidades también serían afectadas. Dado que reciben financiamiento del sistema nacional de co-participación, cualquier incremento o disminución en el ingreso por concepto de impuestos nacionales resultaría directamente en un cambio correspondiente en transferencias municipales. Estos impactos fiscales deben ser cuidadosamente evaluados, antes de dotar a los gobiernos departamentales con acceso a ingreso por impuestos.

Cuadro 8.8 Tributación departamental y ganancia neta de ingreso por nivel de gobierno (en millones de US\$), 2006-2010

	2006	2007	2008	2009	2010
Gobierno central					
Opción 1: Pérdida de ingreso por permitir a los departamentos recaudar el ICE doméstico	-62.8	-67.3	-71.3	-75.6	-80.2
Ganancia neta en ingreso	-62.8	-67.3	-71.3	-75.6	-80.2
Gobierno departamental					
Alternativa 1: Impuesto recaudado a través del ICE doméstico	41.9	75.1	79.6	84.5	89.6
Alternativa 2: Impuesto a las ventas de gasolina y diesel	31.4	33.6	35.6	37.8	40.1
Ganancia neta de ingreso	73.3	108.7	115.2	122.3	129.7
Gobierno municipal					
Ganancia neta de ingreso (pérdida de ingreso en coparticipación)	-12.6	-13.5	-14.3	-15.1	-16.0

Fuente: Banco Mundial.

66. Con respecto a la Opción 1 (la descentralización de la porción doméstica del ICE a los departamentos) vale la pena notar que los montos de ingreso que sean ganados por los gobiernos departamentales y el ingreso perdido al nivel del gobierno central no son similares. Esto se da porque el ICE en el nivel central está administrado como un IVA, mientras que el ICE en un nivel departamental estaría estructurado como un impuesto a las ventas finales. Puesto en la terminología de la teoría de juegos, la introducción de tributación regional no es un "juego de suma cero" entre los niveles departamental y nacional.

8.20 El incremento en disparidades horizontales; la diferencia entre el monto de nuevo ingreso por impuestos departamentales y nuevos gastos; y los efectos fiscales en los distintos niveles de gobierno, requieren que el gobierno nacional diseñe políticas para neutralizar o parcialmente compensar efectos no deseados; o por otro lado, ellos requieren la selección de otras vías para la descentralización. Si el país decide avanzar con la tributación departamental, debería seguir una estrategia de implementación particular.

V. Diseñando una estrategia de implementación para la descentralización de impuestos

8.21 ¿Cuándo y cómo deberían ser introducidos los impuestos departamentales, y bajo qué condiciones? La introducción de tributación departamental requiere decisiones adicionales que deben ser tomadas. Los siguientes tres elementos parecen particularmente relevantes al diseñar una estrategia de tributación departamental: se refieren a la descentralización simétrica o asimétrica; el condicionamiento de los poderes impositivos a la adopción de nuevas responsabilidades de gasto; y la pre-asignación de los ingresos tributarios a un gasto determinado.

V.1 Descentralización simétrica o asimétrica

8.22 El primer elemento de una estrategia de descentralización de ingreso se relaciona con la pregunta de si los poderes deberían ser provistos a todos —o solamente a seleccionados— gobiernos departamentales. De hecho, la pregunta también es relevante para la descentralización del gasto. Se recomienda dotar de poderes impositivos a todos los gobiernos departamentales, como un importante punto de entrada para mayor “autonomía”. Pero los gobiernos departamentales deberían ser libres de establecer tasas de impuestos de cero y no recaudar impuestos. Así, incluso si se conceden poderes impositivos en una forma simétrica, la recaudación de impuestos podría ser implementada asimétricamente.

V.2 Condicionando los poderes impositivos a la adopción de nuevas responsabilidades de gasto

8.23 El segundo elemento para una estrategia de descentralización de ingreso se relaciona con la pregunta de si los poderes impositivos deberían ser condicionados a la adopción de nuevas responsabilidades de gasto. Por ejemplo, si un gobierno departamental quisiera administrar la red caminera primaria, el gobierno central podría condicionar la adopción departamental de esta responsabilidad sobre su recaudación del impuesto a las ventas de gasolina y diesel. Podrían ofrecerse distintos paquetes a gobiernos departamentales individuales según las alternativas enumeradas a continuación.

- **Opción 1:** 100 en ingresos propios y transferencias junto con 100 en gastos en salud.
- **Opción 2:** 100 en ingresos propios y transferencias sin ningún gasto en salud.
- **Opción 3:** Ningún ingreso propio ni transferencias y ningún gasto en salud.

8.24 Seleccionar cualquiera de estas opciones es una decisión política. Sin embargo, queda claro que en el caso de Bolivia no se puede dejar de pasar oportunidades para la administración tributaria regional. Existe experiencia internacional, entre ellos de España (Recuadro 8.2), que provee lecciones aprendidas para diseñar tal estrategia.

Recuadro 8.2 Condicionando la descentralización del impuesto al ingreso personal con la transferencia de responsabilidades en educación: el caso de España

España provee un caso excepcional de juntar y condicionar la descentralización de un impuesto con la adopción de nuevas responsabilidades de gasto. Desde el acuerdo fiscal de 1997, inicialmente un 15 por ciento del ingreso recolectado en una jurisdicción específica fue asignado a aquellos gobiernos regionales que aceptaron el acuerdo. Este porcentaje se eleva al objetivo de 30 por ciento cuando se completa la transferencia de responsabilidades educativas.

A pesar de que este impuesto es aún administrado por el gobierno central, los gobiernos regionales tienen el poder de regular la agenda tributaria regional, y crear sus propias deducciones para individuos y hogares, inversión no-empresarial y la aplicación de ingreso —siempre que esto no afecte otros impuestos cobrados sobre cualquier tipo de ingreso. Interesantemente, el gobierno central español asume el riesgo de la volatilidad del impuesto al ingreso personal. Garantiza a los gobiernos regionales un flujo estable de recursos estableciendo un piso (o mínimo) de crecimiento del impuesto al ingreso personal. Este aspecto es destacable debido a que ata las manos del gobierno central si hubiera una caída en el ingreso. Sin embargo, la descentralización del impuesto al ingreso personal en España efectivamente demuestra cómo equiparar transferencias de recursos con funciones.

Fuente: Gordo y Hernández de Cos (2000:24).

V.3 Preasignación de ingreso tributario a un gasto específico (*ear-marking*)

8.25 El tercer elemento de una estrategia de descentralización tributaria se refiere a si el ingreso por impuestos debería ser preasignado a gastos específicos. La preasignación podría tener sentido en el caso de descentralización asimétrica⁶⁷: algunos impuestos podrían ser ofrecidos junto con una nueva responsabilidad con la meta de crear “correspondencia fiscal”: esto es, los pagadores de impuestos obtendrían un beneficio explícito y visible en retorno a los impuestos que pagan; por ejemplo, el impuesto a las ventas de gasolina podría ser combinado con la responsabilidad de mantener los caminos secundarios.

8.26 Sin embargo, la preasignación del ingreso tributario es cuestionable. Reduce la libertad de los gobiernos regionales en la alocación de recursos e ignora particularidades regionales (mantenimiento de caminos puede ser más costoso en algunas regiones, o transporte fluvial puede ser una alternativa sólo en algunas departamentos). Además, la preasignación de gasto crea una capa adicional de reglas que requiere de complicados controles y monitoreo, lo que complica la implementación. A la luz de las condiciones actuales en varios gobiernos departamentales, y dado el aún incipiente marco de descentralización en Bolivia, no se recomienda establecer una preasignación de ingresos tributarios a gastos específicos, al menos no en las etapas iniciales de la descentralización.

67. Otro posible caso de preasignación existe con esquemas de co-financiamiento, dado que existe un vínculo entre los recursos ofrecidos y su uso. Por ejemplo, el gobierno central co-financia la inversión en caminos en una tasa de 50 por ciento si la región también paga el 50 por ciento de un camino. Estos recursos serán solamente para inversión en caminos.

VI. Conclusión y condiciones de éxito

8.27 La tributación en el nivel departamental implica nuevos desafíos para el proceso de descentralización. El marco para la descentralización departamental debería ser simple: los poderes impositivos deberían ser dados a todos los departamentos, y debería evitarse la pre-asignación de gasto. Esto ayudará a crear un marco de incentivos que permita que los gobiernos departamentales hagan un uso efectivo de su mayor autonomía y poder de decisión en el ámbito tributario.

8.28 Dados los varios efectos colaterales no deseados mencionados anteriormente, se recomienda introducir tributación departamental solamente en el largo plazo. En particular, una serie de condiciones de éxito deben estar presentes, previo a dotar de poderes impositivos a los departamentos. Estos son distintos para cada nivel de gobierno:

Condiciones de éxito para tributación departamental:

(a) El Gobierno central:

- Acepta una pérdida en ingreso por impuestos implícita en la transferencia de la porción doméstica del ICE a los departamentos.
- Puede establecer un marco de reglas que da autonomía los gobiernos departamentales para establecer tasas tributarias. Este marco de reglas es respetado por los gobiernos departamentales. Existen sanciones explícitas y son aplicadas.

(b) Gobiernos departamentales:

- Están dispuestos a asumir el costo político implicado en la recaudación de impuestos.
- Hacen uso de su autonomía para establecer tasas de impuestos.
- Para el impuesto a las vetas de gasolina y para la porción doméstica del ICE (ingreso recaudado a nivel de ventas finales): se pueden crear eficientes administraciones tributarias en los gobiernos departamentales; por otro lado, el gobierno central acepta continuar recaudando impuestos por cobro de una tasa.
- Para la porción doméstica del ICE (ingreso recolectado a nivel del productor): todos los gobiernos departamentales aceptan una metodología nacional para dividir el ingreso por impuestos entre los distintos departamentos (por PIB per cápita, o un similar).
- Impuesto a las ventas de gasolina: las tasas aplicadas por cada departamento no varían significativamente de modo que la carga tributaria no puede ser exportada fuera de la jurisdicción.

(c) Municipalidades:

- Aceptan una caída en el ingreso de la co-participación debido a la transferencia de la porción doméstica del ICE desde el gobierno nacional al nivel departamental.

Anexo 8.A Supuestos de la estimación de ingresos departamentales por impuestos

a) Porción doméstica del ICE

- Las estimaciones del presupuesto para 2005 en la recaudación de ingresos de la porción doméstica del ICE fueron utilizadas como base para las proyecciones.
- La recaudación de impuestos fue proyectada de acuerdo a la evolución del PIB nominal estimado por el FMI en el año 2005.
- Se supone que tanto las tasas tributarias como las bases tributarias serán las mismas que en la actual administración.
- El ingreso total por impuestos fue dividido entre el PIB per cápita departamental.

b) Impuesto a las ventas de gasolina y diesel

- Se aplicó un impuesto de 5 por ciento a las ventas totales nacionales de diesel y gasolina (Premium y Especial) correspondientes al año 2004.
- El ingreso total nacional por impuestos fue dividido entre el PIB per cápita departamental.
- La recaudación de impuestos fue proyectada de acuerdo a la evolución del PIB nominal.

De acuerdo a las nuevas estimaciones sobre el PIB realizadas en julio de 2006, los valores calculados en este capítulo serán levemente mayores.

CAPÍTULO 9. TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES Y FINANCIAMIENTO DE GASTOS DESCENTRALIZADOS

I. Introducción

9.1 Las transferencias por parte de gobiernos centrales son un componente esencial de los sistemas descentralizados, en la medida en que representan un monto sustancial de los recursos de los gobiernos subnacionales. Su tamaño, naturaleza, volatilidad, las formas en las que son asignadas, y sus condiciones, pueden determinar el éxito o fracaso de la descentralización.

9.2 Tres tipos de transferencias son particularmente importantes para Bolivia: (i) transferencias intergubernamentales destinadas a garantizar un nivel mínimo de recursos en los gobiernos subnacionales; (ii) transferencias sectoriales, las que determinarán mucho de las ganancias de eficiencia futuras para los servicios descentralizados; y (iii) el co-financiamiento por parte del Fondo Productivo y Social (FPS) para las municipalidades.

9.3 El sistema boliviano de transferencias exhibe significativas limitaciones. El sistema de transferencias intergubernamentales incrementa la desigualdad inter-departamental y no contribuye a la eficiencia en el gasto. La preasignación del ingreso de hidrocarburos a ciertos departamentos, incrementa las presiones sobre el tesoro nacional. El financiamiento de los gastos locales en cada uno de estos sectores (salud, educación, otros) sigue en gran medida la evolución del gasto histórico y no establece incentivos para mejorar los servicios. Esto amerita un análisis de sistemas alternativos de transferencias intergubernamentales y sectoriales, o cambios en las transferencias existentes. Así, es esencial que el país establezca una visión sobre el futuro sistema de transferencias y diseñe una estrategia de implementación para el corto y mediano plazo (referirse al Recuadro 9.1).

Recuadro 9.1 Hacia un nuevo sistema de transferencias en Bolivia

El co-financiamiento, las transferencias intergubernamentales, así como las transferencias sectoriales, deberían, cada una, cumplir un rol particular en un sistema descentralizado. Para los gobierno subnacionales es crítico tener un sistema de incentivos implementado que conduzca a mejores servicios. Reformas parciales y descoordinadas para cada una de las transferencias, no contribuirá a alcanzar esta meta. Esto requiere la alineación de los distintos objetivos y metas de compensación de las transferencias, la preasignación del gasto (sectorial, funcional) y las formulas de transferencias. Por tanto, lo que se necesita es el desarrollo de una visión sobre un sistema de transferencias futuro, que garantice la complementariedad entre los distintos mecanismos para el financiamiento subnacional.

Al mismo tiempo, la experiencia internacional indica que la mayoría de los países no han podido cambiar sus sistemas de transferencias por completo y diseñar un nuevo sistema "sobre una pagina en blanco". Desde Perú hasta Argentina, desde Nicaragua hasta Colombia, la lección aprendida de sus procesos de descentralización es que se requiere una implementación gradual por razones técnicas como también políticas. En consecuencia, Bolivia debería establecer unas pocas reformas prioritarias en el corto plazo—por ejemplo, alcanzar una equidad interregional básica en las transferencias—mientras que el refinamiento del sistema existente como reformas más complejas deberían ser emprendidas solo en el mediano y largo plazo.

Fuente: Banco Mundial.

9.4 Este capítulo está estructurado como sigue. Posterior a la introducción, la segunda sección analiza las alternativas de diseño para las transferencias sectoriales. La tercera sección

examina los principales desafíos de las transferencias intergubernamentales. La cuarta y última sección resume los principales desafíos y las condiciones de éxito para la implementación.

9.5 Esta sección no analizará en profundidad las transferencias condicionales, particularmente las del Fondo Productivo y Social (FPS). Hasta que las responsabilidades de los gobiernos departamentales no estén más claramente delineadas, sería prematuro analizar el rol específico del FPS en coordinar la inversión entre los niveles de gobierno.

II. Transferencias sectoriales: financiamiento de las responsabilidades de gastos descentralizadas

9.6 Uno de los principios clave de descentralización sostiene que no deberían transferirse nuevas responsabilidades de gasto sin recursos y viceversa. Hoy en día este principio es ampliamente aceptado como uno de los factores subyacentes para la sostenibilidad fiscal y mejora de servicio. Menos conocidos sin embargo, son algunos de los enfoques que pueden ser utilizados para financiar responsabilidades recientemente descentralizadas.

9.7 Una posibilidad es dejar que los gobiernos subnacionales financien nuevos gastos a través de nuevos ingresos propios, mediante la tributación local. Bolivia tiene las alternativas de transferir la porción doméstica del Impuesto al Consumo Específico (ICE) a los gobiernos departamentales, o establecer en este nivel un nuevo impuesto a las ventas de gasolina. Si estas opciones no se pudieran implementar—y honrando el principio que las responsabilidades deberían ser transferidas junto con recursos y viceversa—no parece haber otra alternativa que proveer financiamiento adicional mediante transferencias sectoriales.

9.8 Las transferencias sectoriales pueden originarse a partir de los ministerios sectoriales, que eran responsables antes de la descentralización (como en Perú), o ser directamente transferidos desde el Ministerio de Hacienda. En la etapa inicial, es probable que tales transferencias sean preasignadas a un gasto específico, como en Colombia para educación.

9.9 Las transferencias sectoriales pueden jugar importantes roles en un nuevo sistema descentralizado. Cómo se estructuran tales transferencias, qué fórmulas se utilizan y qué incentivos crean, determinará mucho las ganancias de eficiencia que deberían esperarse de los gobiernos departamentales o municipalidades en su entrega de servicios. Existen varias alternativas para estructurar estas transferencias para las responsabilidades recientemente descentralizadas (Cuadro 9.1).

- **Opción A:** Los actuales niveles de financiamiento y asignaciones de presupuesto en base de su evolución histórica.
- **Opción B:** La transferencia de los mismos montos actualmente gastados por el gobierno central, pero con una fórmula de transferencia sectorial específica.

9.10 Una de las principales posibilidades de la descentralización es ayudar a cambiar los incentivos para una mejor entrega de servicios y corregir desigualdades entre jurisdicciones. Para estos propósitos, no se considera que la Opción A sea conducente dado que simplemente perpetuaría las deficiencias existentes en ambas áreas.

Cuadro 9.1 Alternativas de financiamiento para descentralización de gasto

Opciones	Explicación	Condición de éxito
<p>Opción A: Transferir los mismo montos actualmente gastados por el gobierno central.</p>	<p>Las transferencias son determinadas por la evolución del gasto histórico.</p> <p>No hay cambios para eliminar las desigualdades horizontales.</p> <p>No se introduce ninguna fórmula.</p>	<p>Requiere tan solo un grupo mínimo de precondiciones. Suficiente información, de modo que se puede identificar los actuales niveles de financiamiento.</p> <p>Los gobiernos subnacionales tienen que aceptar y confiar en el gobierno central en el cálculo de datos.</p>
<p>Opción B: Transferir los mismo montos actualmente gastados por el gobierno central, pero con fórmulas sectoriales de transferencia específicas.</p>	<p>Se utiliza una fórmula para establecer un marco de incentivos en cada sector, que está orientada a resultados, no al insumo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Educación: fórmula por estudiante • Salud: fórmula per cápita 	<p>Existe un techo presupuestario para los gastos sectoriales para mantener la neutralidad fiscal.</p> <p>La fórmula de financiamiento es simple y clara.</p> <p>La fórmula de financiamiento es implementada gradualmente, de modo que los jugadores acepten el nuevo marco de incentivos y puedan acomodarse a los distintos niveles de financiamiento. Por ejemplo, cada año un 20 por ciento adicional del financiamiento sería distribuido sobre la base de la nueva fórmula, mientras que el resto (80 por ciento en el primer año; 60 por ciento en el segundo, etc.) sería distribuido sobre la base de asignaciones presupuestarias históricas.</p> <p>Existe suficiente información disponible de modo que los actuales niveles de financiamiento pueden ser identificados.</p> <p>Existe suficiente información disponible para calcular la nueva fórmula (cantidad de estudiantes, monitoreados año a año; censos de población, etc.).</p>

Fuente: Banco Mundial.

9.11 Es probable que el enfoque más apropiado para Bolivia sea la **Opción B**. Este tipo de financiamiento puede ser implementado con relativa simplicidad —y aún proveer un marco coherente de incentivos conducente a mejorar los servicios.

9.12 Existen otros objetivos y estándares que pueden ser utilizados para propósitos distributivos. Cuál debería elegirse y qué estándares deberían aplicarse son, al final, decisiones políticas.

III. Transferencias intergubernamentales

III.1 Objetivos de un sistema de transferencias

9.13 Varios objetivos —frecuentemente inconsistentes— pueden ser y en la práctica son, buscados en un sistema de transferencias intergubernamentales. Los tres más importantes son: corregir desequilibrios fiscales verticales, corregir desequilibrios horizontales e influenciar las preferencias y gastos regionales.

9.14 **Corregir desequilibrios fiscales verticales.** En todos los países, existe una asimetría entre descentralización deseable de gastos y descentralización deseable de impuestos. Este desfase es llamado el problema de “desequilibrio fiscal vertical”. Un número relativamente amplio de gastos puede ser fácilmente descentralizado y se beneficiará de la descentralización. Desafortunadamente, lo mismo no es verdad para los impuestos. La mayoría de los impuestos que generan recursos considerables no se prestan fácilmente a la descentralización.⁶⁸ Un primer objetivo de las políticas de transferencia debería ser corregir este problema, al menos parcialmente. El principio utilizado debería ser que, el nivel de gobierno mejor equipado para recaudar impuestos (el gobierno central) transfiera ingresos al nivel de gobierno mejor equipado para ejecutar gastos (el gobierno subnacional).⁶⁹

9.15 **Corregir desequilibrios horizontales.** En Bolivia, como en muchos países, las regiones varían ampliamente en términos de PIB per cápita, bases regionales de impuestos, dotaciones de infraestructura, servicios entregados, logros educativos, etc. Una meta de política nacional debería ser reducir tales desequilibrios horizontales promoviendo la “convergencia” de varias regiones. Un objetivo estándar de las transferencias es contribuir a este proceso. De hecho, la mayoría de los países tienen transferencias que corrigen, ya sea los desequilibrios en capacidad fiscal, necesidades de gasto, o en los costos de entrega de servicios.

9.16 **Influenciar las preferencias y gastos regionales.** El espíritu de la descentralización es que los gobiernos regionales (o locales) elijan libremente los gastos que consideren mejor para ellos.⁷⁰ En la práctica, sin embargo, la división de responsabilidades entre los distintos niveles de gobiernos nunca es perfecta, ya que las responsabilidades frecuentemente son superpuestas y redundantes. Sin embargo, el gobierno central es, por lo menos en alguna medida, responsable por lo que se haga en el país, aún cuando lo hagan los gobiernos subnacionales. Muchas decisiones de gasto y programas deben ser decididas “conjuntamente” entre el gobierno central y los gobiernos regionales, para lo cual las transferencias juegan un útil rol.

68. Considérese el IVA, por ejemplo, el impuesto Boliviano más importante. Si se descentralizará el IVA y cada región decidiera su propia tasa de impuesto, el monto a ser deducido por la empresa A, dependería de la ubicación de la empresa B. La administración del impuesto se volvería muy compleja. La verificación involucraría una complicada e improbable cooperación entre las administraciones tributarias de las distintas regiones y se incentivaría la evasión de impuestos. Esto es lo que está pasando en Brasil, uno de los pocos países con un IVA regionalizado.

69. Nótese, sin embargo, que esto se hace a un costo en eficiencia. Las transferencias tienden a erosionar la responsabilidad política asociada con cobrar los impuestos. El dinero recaudado dolorosamente en la forma de impuestos locales o regionales es gastado más eficientemente que los recursos recibidos en la forma de transferencias gratuitas desde el gobierno central.

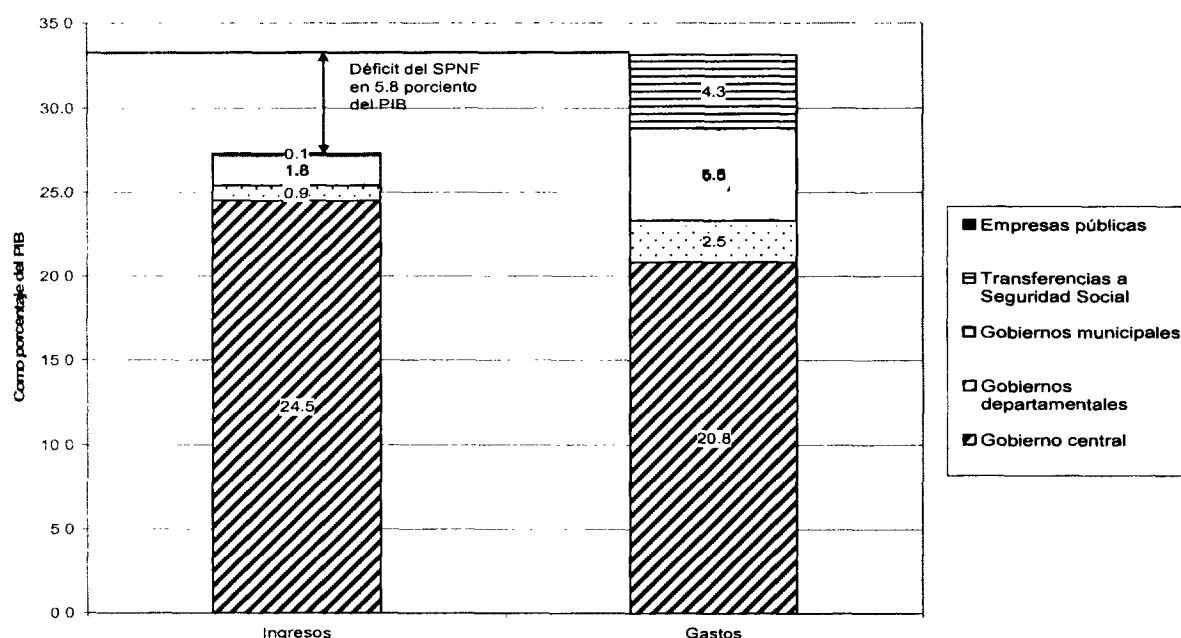
70. Esto, en un sentido, es la contraparte de su elección libre de la tasa de los impuestos regionales (o locales).

9.17 En muchos países, además de las transferencias no-condicionadas que los gobiernos subnacionales pueden utilizar como deseen, existen transferencias condicionadas que vienen con una serie de reglas y ataduras. Hacen posible que el gobierno central influencie las preferencias regionales (o municipales) en sus gastos y las canalice hacia los sectores con alta prioridad nacional. Un ejemplo clásico de tales transferencias condicionadas es el co-financiamiento.⁷¹ El Fondo Productivo y Social (FPS) aplica estos principios para las municipalidades. La racionalidad detrás del co-financiamiento es que los gobiernos regionales siguen siendo libres de elegir lo que consideren más importante, pero el gobierno central expresa sus visiones sobre prioridades nacionales. En la práctica, las transferencias condicionales son onerosas de implementar —pero son perfectamente justificadas en principio.

III.2 Estructura del sistema de transferencias

9.18 Como en otros países, los niveles de gobierno de Bolivia tienen desequilibrios fiscales verticales: el ingreso propio de los departamentos y municipalidades es menor que sus necesidades de gasto (Gráfico 9.1). En 2004, las municipalidades recaudaron el 1.8 por ciento del PIB en ingresos, pero sus gastos fueron 5.5 por ciento. Los gobiernos departamentales recaudaron el 0.9 del PIB⁷², pero sus gastos fueron 2.5 por ciento. Las transferencias intergubernamentales existen para cerrar esta brecha fiscal.

Gráfico 9.1 Ingresos y gastos por nivel de gobierno (en porcentajes del PIB) y desequilibrios fiscales verticales, 2004



Fuente: Banco Mundial.

71. El gobierno central entrega dinero para un tipo particular de inversión o gasto, siempre que el gobierno regional contribuya con una contrapartida (digamos 50 por ciento) del costo. La tasa de contrapartida puede variar según el tipo de gasto (por ejemplo, puede ser 30 por ciento para caminos y 60 por ciento para salud, si el gobierno central considera que la salud es una prioridad nacional, más que caminos).

72. Esto incluye donaciones. Sin donaciones, el ingreso recaudado por los departamentos es solamente 0.1 por ciento del PIB.

9.19 La estructura del sistema de transferencias de Bolivia se muestra en el Cuadro 9.2. La principal fuente de ingreso para las municipalidades es el sistema de co-participación, que representa el 20 por ciento de los ingresos nacionales disponibles. Las transferencias se realizan con una fórmula per capita. Las transferencias del HIPC, implementadas desde 2001, proporcionan solamente cerca de un cuarto de la co-participación municipal. Los gobiernos departamentales son más dependientes de los recursos naturales (regalías), que incluyen ingresos a partir del petróleo y gas, particularmente para los departamentos “productores” de hidrocarburos⁷³. El Fondo de Compensación Departamental provee fondos del tesoro para los departamentos “no productores”, para ayudarlos a alcanzar el promedio nacional de financiamiento y estar en una posición igual con los departamentos “productores”.

Cuadro 9.2 Los regímenes de transferencias y regalías en Bolivia

Tipo de transferencia	Nivel receptor de gobierno	Fuente de recursos	Criterio de distribución	Asignación sectorial
Co-participación de impuestos nacionales	Municipalidades	20 por ciento de los ingresos corrientes.	Población municipal de acuerdo a censo.	- 85 por ciento para inversión y 15 por ciento para gastos corrientes. - 7 por ciento del 20 por ciento para el SUMI. - 40 por ciento del bono anual del SMGV.
	Universidades ⁷⁴	5 por ciento de los ingresos corrientes.	---	Abierta.
Fondo de inversión productiva y social (FPS)	Municipalidades (y Departamentos como Intermediarios)	- Cooperación Internacional Oficial al Gobierno de Bolivia. - Créditos de Organizaciones Multilaterales.	- 70 por ciento a las municipalidades, de acuerdo a sus niveles de pobreza. - 30 por ciento en partes iguales a las nueve prefecturas, distribuido a las municipalidades sobre la base del nivel de pobreza ⁷⁵ .	- Definido por el donante internacional. Sectores prioritarios en la Estrategia de Reducción de la Pobreza: educación, salud, saneamiento básico, energía rural, desarrollo rural, recursos naturales y medioambiente.
HIPC II	Municipalidades	Programa de Alivio de la Deuda	Criterio de pobreza	Los recursos son canalizados a través de: - El Fondo de Solidaridad Municipal para Educación Escolar y Salud Pública (US\$ 27 millones por año, 70 por ciento para educación primaria y secundaria y 30 por ciento para salud) y el Fondo Nacional de Solidaridad del SUMI. - La Cuenta Especial del Diálogo Nacional (2002) recibe la diferencia (10 por ciento para salud, 20 por ciento para manutención y equipamiento de escuelas, y 70 por ciento para

73. Este término sigue la denominación utilizada en Bolivia (departamentos productores). Sin embargo, este término es de alguna manera confusa. No es el gobierno departamental el que produce los hidrocarburos. Son los recursos naturales que están ubicados en sus jurisdicciones.

74. Las universidades también reciben subsidios desde el Gobierno Nacional, lo que en algunos años sobrepasa los recursos de la co-participación.

75. De los montos a ser transferidos a las municipalidades, se descuentan todas las transferencias no-reembolsables recibidas directamente de la Cooperación Internacional, prefecturas, otras entidades públicas distintas del Tesoro Nacional.

Tipo de transferencia	Nivel receptor de gobierno	Fuente de recursos	Criterio de distribución	Asignación sectorial
				infraestructura).
Co-participación en el Impuesto especial a los hidrocarburos y sus derivados (IEHD)	Departamentos	25 por ciento del IEHD.	- 50 por ciento sobre la base de población. - 50 por ciento en partes iguales entre los departamentos.	Infraestructura caminera del Servicio nacional de caminos (como contraparte de proyectos del SNC).
Fondo de compensación departamental (FCD)	Departamentos	Presupuesto nacional.	El monto requerido por los departamentos para alcanzar el promedio nacional de regalías per capita.	Abierta.
Regalías de hidrocarburos	Departamentos	11 por ciento del valor de la producción de petróleo y gas, un por ciento para los departamentos de Beni (dos tercios) y Pando (un tercio).	Recibido solamente por los departamentos que tienen recursos naturales.	Abierta.
Impuestos directos a los hidrocarburos (IDH)	Departamentos, municipalidades y universidades.	Departamentos 58 por ciento del IDH total. Departamentos 33 por ciento, municipalidades 20 por ciento y universidades 5 por ciento.	12.5 por ciento del IDH recibido por los departamentos "productores" de hidrocarburos; 31.25 por ciento del IDH total recibido por los departamentos "no-productores" de hidrocarburos; compensación otorgada por el TGN a los departamentos "productores" de hidrocarburos que puedan tener menores ingresos que un departamento "no-productor" de hidrocarburos.	Departamentos: Desarrollo económico social, seguridad colectiva. Municipalidades: Educación, salud, desarrollo económico local, promoción de empleo y seguridad colectiva. Universidades: Infraestructura y equipamiento académico, programas de mejora de calidad y logro académico, investigación científica, programas tecnológicos y de interacción social para grupos de la población vulnerables y extremadamente pobres.

Fuente: FMI 2005; Banco Mundial.

9.20 En 2005, se introdujeron importantes cambios al sistema de transferencias con la tendencia a profundizar la descentralización fiscal. La Ley de Hidrocarburos (LH) proveerá financiamiento nuevo, tanto para los gobiernos departamentales como para las municipalidades. Técnicamente, la LH elimina un impuesto de 31 por ciento sobre los campos existentes (que representan cerca de un quinto de la producción de hidrocarburos), llamado participaciones e introduce un impuesto de 32 por ciento (llamado "IDH") que se aplica a toda la producción de hidrocarburos. La transferencia de cerca de dos tercios de los recursos adicionales recaudados a partir de la LH en el monto de US\$ 420 millones (estimado para el año 2006) será puesto a

disposición de los gobiernos departamentales y de las municipalidades.⁷⁶ La distribución de los frutos de la LH cambiará en el tiempo (Cuadro 9.3):

- El gobierno central mantendrá el 36 por ciento de los ingresos del IDH en el primer año. Esto disminuirá gradualmente a 32.5 por ciento en 2007.
- Los gobiernos departamentales recibirán 33 por ciento de los ingresos del IDH, porción que permanece constante.
- Los gobiernos municipales y las instituciones descentralizadas (como las universidades) obtendrán 24.8 por ciento y 6.2 por ciento de los ingresos del IDH en el primer año, que gradualmente se incrementará de 27.6 por ciento y 6.9 por ciento respectivamente.

Cuadro 9.3 Ingresos por regalías en el sector de petróleo y gas por nivel de gobierno, dos leyes de hidrocarburos, 2006

Regalías e IDH (millones de US\$)	Ley anterior	Nueva Ley (Primer año, 2006)	Nueva Ley (Cuarto año y siguientes)
Gobierno central	132.0	225.7	208.9
Gobierno regional	203.1	326.5	326.5
Gobierno municipal		119.5	132.9
Instituciones descentralizadas		29.9	33.3
Total	335.1	701.6	701.6

Fuente: Estimaciones del Banco Mundial.

9.21 Esta decisión de transferir más ingresos implica que Bolivia está siendo más descentralizada en términos fiscales. Después de la implementación de la LH, el 35 por ciento de los gastos públicos serán llevados a cabo por los gobiernos subnacionales, partiendo de 27 por ciento en 2004 (Cuadro 9.4).

Cuadro 9.4 Indicadores de descentralización antes y después de la Ley de Hidrocarburos (en porcentajes), 2004–06

	Antes (porcentajes, 2004)	Después (porcentajes, 2006)
Departamentos (prefecturas)		
Razón ^a del gasto descentralizado	8.6	13.2
Razón ^b de la descentralización de impuestos	0.5	0.4
Razón de dependencia de transferencias	96.6	99.3
Municipalidades		
Razón del gasto descentralizado	18.3	21.5
Razón de la descentralización de impuestos	5.4	4.5
Razón de dependencia de transferencias	67.6	74.2
Gobiernos sub-nacionales		
Razón del gasto descentralizado	26.9	34.7
Razón de la descentralización de impuestos	5.8	4.9
Razón de dependencia de transferencias	66.6	73.1

Notas: ^a = gastos de las prefecturas /gasto total del sector público; ^b = impuestos de las prefecturas / total impuestos del sector público; ^c = transferencias/total recursos. El análisis de los gobiernos departamentales excluye la planilla.

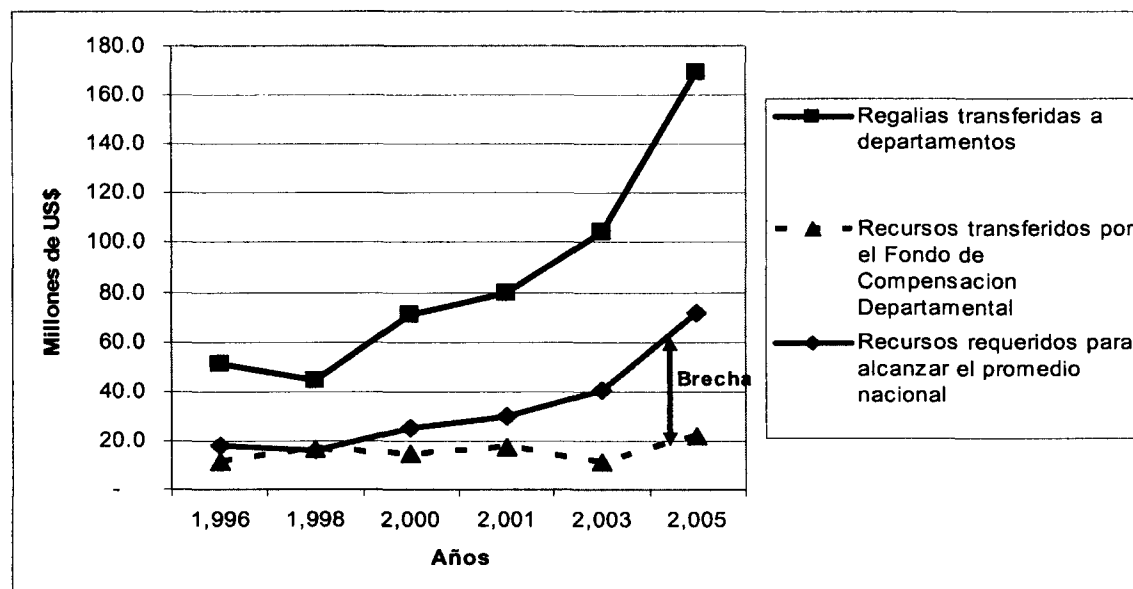
Fuente: Banco Mundial.

76. A fines de 2005, una fracción de estos recursos ya había sido transferida, correspondiente a los meses de Octubre y Diciembre de ese año.

III.3 Evaluación del sistema de transferencias

9.22 El actual sistema de transferencias de Bolivia deja mucho que desear, particularmente por los gobiernos departamentales. De hecho, la situación ha empeorado más que mejorado, por la Ley de Hidrocarburos. Los siguientes son sus principales problemas.

Gráfico 9.2 Transferencias desde el Fondo de Compensación Departamental (en millones de US\$), 1996–2005



Fuente: Ministerio de Hacienda (2005).

9.23 **Preasignación de ingreso para las regiones.** Las transferencias a partir de las “regalías” y la LH constituyen el ingreso preasignado a las regiones “productoras” de hidrocarburos. Esto impide que los recursos sean usados para otros propósitos—fuera del sistema intergubernamental—que podrían traer retornos económicos y sociales más altos. Uno de los elementos subyacentes del pacto regional Boliviano es que cada vez que un departamento “productores” obtiene una porción mayor, los departamentos “no productores” tienen que ser complementados con fondos adicionales del tesoro. Esto crea presiones fiscales adicionales en el tesoro para acceder a otros recursos, no relacionados con los hidrocarburos.

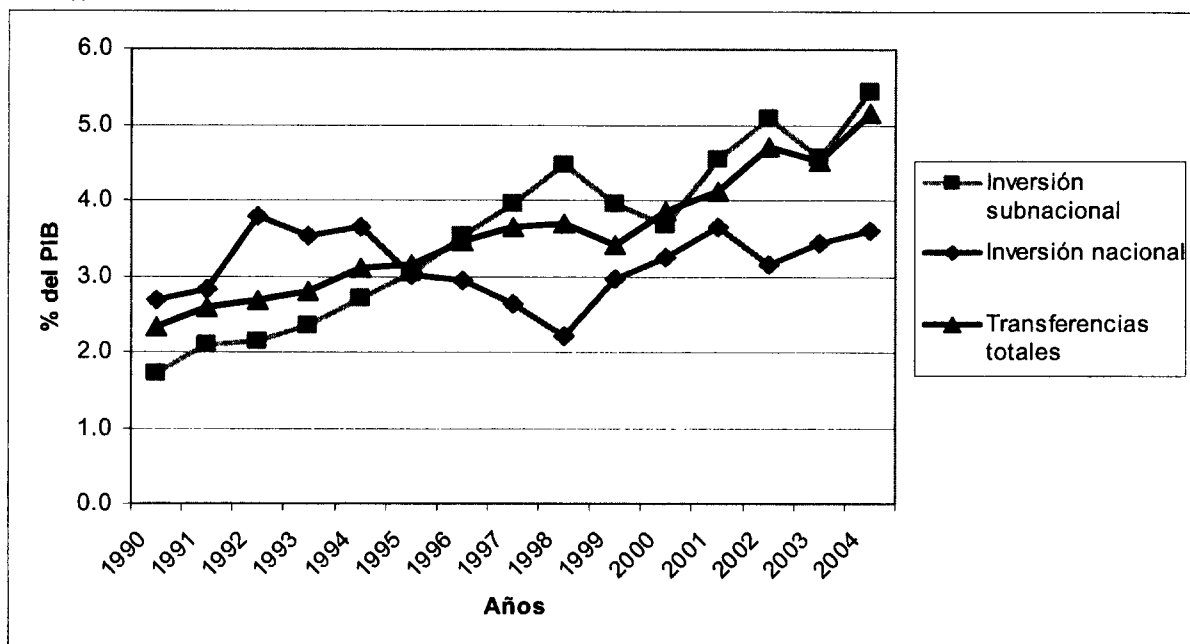
9.24 Por esta misma razón, el Fondo de Compensación Departamental no ha funcionado adecuadamente. Como puede observarse en el gráfico 9.2, existe una tendencia a incrementar el ingreso preasignado de los hidrocarburos, en la última década. Ha habido fondos insuficientes para compensar a los departamentos “no productores”. Este arreglo es disfuncional, ya que crea un círculo vicioso que extrae los escasos recursos del tesoro.

9.25 **Sostenibilidad de las transferencias y neutralidad fiscal.** Entre 1994-2004, las transferencias a los departamentos y a los municipios se incrementaron de 3.1 por ciento hasta 5.1 por ciento del PIB. Las transferencias también se incrementaron desde cerca de 17.9 por ciento hasta 25.0 por ciento de los ingresos por concepto de impuestos y de hidrocarburos. Al mismo tiempo, el proceso de descentralización implicó que una porción creciente de la inversión pública (incluyendo infraestructura en salud y educación) se devolviera por encima de todo a las

municipalidades. La inversión subnacional se incrementó desde 2.7 por ciento a 5.4 por ciento del PIB en el mismo período. Esto ha mantenido la neutralidad fiscal en la medida en que el incremento en las transferencias fue aproximadamente proporcional al incremento en la inversión subnacional (ver Gráfico 9.3).

9.26 Sin embargo, la neutralidad fiscal de las transferencias tuvo un costo. La estrategia de descentralización seguida entre 1994 y 2004 condujo a responsabilidades desarticuladas entre niveles de gobierno.⁷⁷ Las decisiones sobre la inversión (en infraestructura mayormente) y sobre los gastos corrientes (recursos humanos sobre todo) se toman en distintos niveles de gobierno. El desafío para la segunda fase de descentralización por tanto es ajustar tales responsabilidades para que conduzcan a una mayor eficiencia productiva, mediante la toma de decisiones conjunta tanto de inversiones como de gastos corrientes.

Gráfico 9.3 Transferencias totales a los gobiernos departamentales e inversión subnacional (en porcentaje del PIB y porcentaje de los ingresos corrientes tributarios y de hidrocarburos; términos reales), 1994-2004



Nota: Transferencias incluidas para los gobiernos departamentales: IEHD, Fondo de Compensación, regalías, IDH. Para municipalidades: co-participación, HIPC, IDH.

Fuente: Banco Mundial. Información proporcionada por el Ministerio de Hacienda, UPF, Ministerio de Participación Popular, INE.

9.27 **Transferencia de recursos sin responsabilidades.** La LH involucra la transferencia de US\$ 420 millones sin que los beneficiarios asuman responsabilidades adicionales de gasto⁷⁸. Sin

77. Mayor detalle en los capítulos de salud y educación, así como en el Volumen I.

78. Si bien el Decreto 28421 de Octubre de 2005 pre-asigna los recursos a ciertos sectores y asimismo prevé la transferencia de responsabilidades adicionales, en las áreas de desarrollo rural, creación de empleo, y salud pública (brigadas móviles, prevención de enfermedades, otros), a las municipalidades y a las prefecturas, no está claro si el gobierno central dejará de proveer tales servicios y/ o en qué jurisdicciones deben llevarse a cabo tales actividades en la práctica. Estos dos factores determinan ampliamente si las medidas previstas en el Decreto 28421 contribuyen, por lo menos en el margen, a la neutralidad fiscal.

embargo, en contraste con la mayoría de los países de América Latina, los recursos puestos a disposición se originan en flujos de ingresos futuros. Desde esta perspectiva, el gobierno central no experimenta una pérdida de ingreso a través de la descentralización (e incluso podría mejorar su posición fiscal). Sin embargo, el ingreso adicional transferido debería ser utilizado por los gobiernos subnacionales para gastos adicionales, pero esto no es el caso.

9.28 Falta de criterio adecuado de compensación. El criterio utilizado para asignar el monto de recursos a ser transferido entre las distintos departamentos no sirve a ninguno de los posibles objetivos de un sistema de transferencia para corregir desequilibrios horizontales. En cambio, el origen de los hidrocarburos juega un rol clave: los departamentos “productores” obtienen más recursos. Los departamentos “no productores” reciben recursos por partes iguales, independiente del tamaño de la población o de su riqueza.

9.29 Alta inequidad entre departamentos. Lo mencionado arriba implica que las transferencias son altamente inequitativas entre departamentos en términos per cápita, como se muestra en el Cuadro 9.5 y en el Gráfico 9.4. El departamento de La Paz recibe solamente US\$ 15.8, mientras que Tarija recibe US\$ 246 y Pando US\$ 407.2. La nueva LH de hecho empeorará esta situación en su impacto en estas disparidades horizontales. Las transferencias a los gobiernos departamentales, que ya son muy desiguales (sobre una base per cápita), se harán aún más desiguales. Las transferencias fueron contra-redistributivas antes y serán aún más contra-redistributivas. Lo mismo es verdad para los gastos per cápita. Lejos de reducir las disparidades interregionales en el país, las transferencias a los gobiernos departamentales de hecho, contribuyen a incrementarlas.⁷⁹ Consecuentemente, estos cambios no ayudan a poner a los gobiernos departamentales en una posición similar con respecto a sus gastos.

Cuadro 9.5 Impacto de la Ley de Hidrocarburos (LH) sobre las transferencias interregionales y disparidades (en US\$ per cápita), 2005–06 (proyectado)

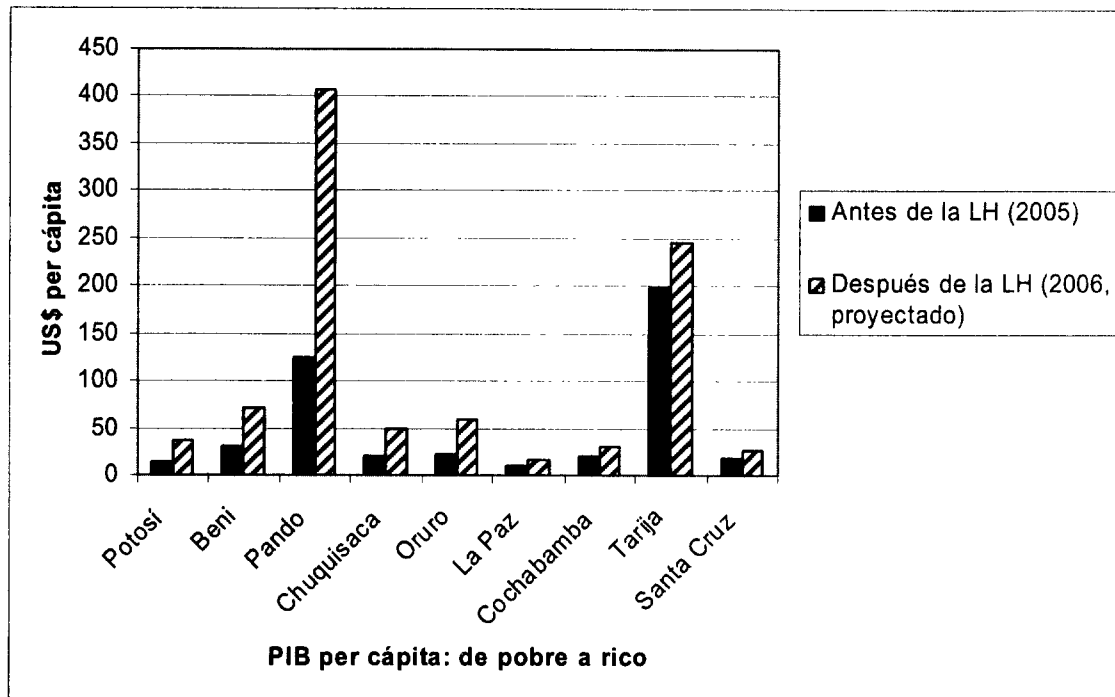
	Antes de la LH (2005)	Después de la LH (2006, proyectado)
Chuquisaca	20.7	48.5
La Paz	9.5	15.8
Cochabamba	20.1	30.3
Oruro	22.2	60.0
Potosí	15.0	35.8
Tarija	199.2	246.0
Santa Cruz	18.4	25.7
Beni	31.0	71.8
Pando	125.5	407.2

Nota: Para el año 2005, las cifras se basan en el presupuesto anual. Para 2006, las cifras son estimaciones.

Fuente: Banco Mundial.

79. Medido entre municipalidades agrupadas en cada departamento. La LH incrementa las transferencias, pero lo hace en una forma relativamente proporcional. Las transferencias municipales per cápita, que eran ampliamente equitativas, siguen siendo equitativas: la nueva LH también distribuye recursos sobre una base per cápita.

Gráfico 9.4. Transferencias a partir de la Ley de Hidrocarburos (en US\$ per cápita) y criterio de pobreza (PIB per cápita), 2005–06 (proyectado)



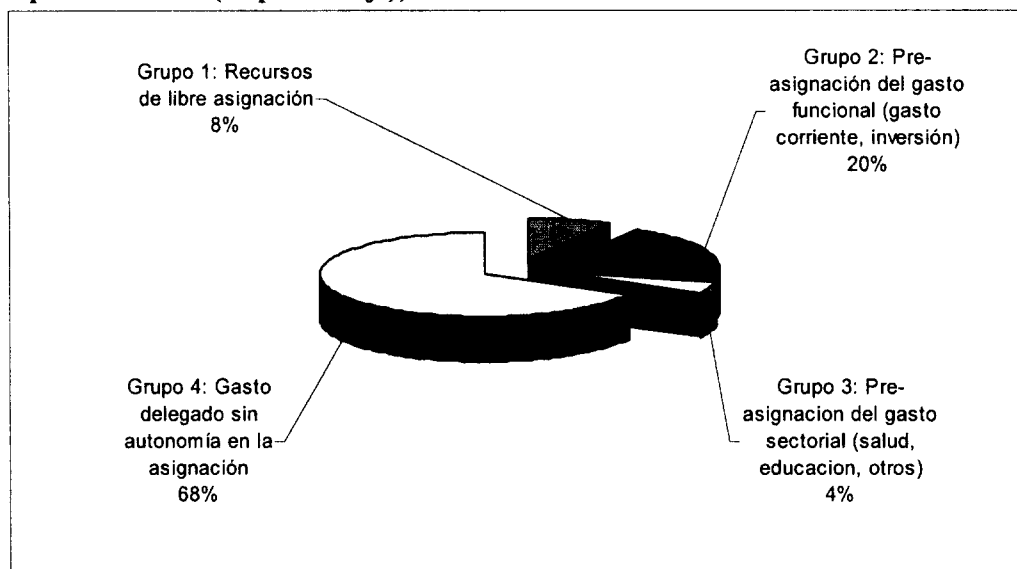
Nota: Para el año 2005, las cifras se basan en el presupuesto anual. Para 2006, las cifras son estimaciones solamente.
Fuente: Banco Mundial.

9.30 El sistema de transferencias para las municipalidades, que existía antes de la aprobación de la LH, no creó desigualdades horizontales en gastos municipales.⁸⁰ Las transferencias sobre una base per cápita son bastante equitativos y no varían mucho de una región a otra. Es probable que esta situación permanezca así en el futuro, ya que los recursos de hidrocarburos son distribuidos a las municipalidades sobre una base per cápita.

9.31 El incremento en inequidades horizontales—en un país donde estas disparidades ya son muy grandes—puede tener consecuencias negativas. Podría favorecer las migraciones interregionales. Algunas pueden ser deseables, pero demasiada migración demasiado rápida podría tener altos costos sociales. Valioso capital social y económico en las regiones originadoras de migración podría volverse sub-utilizado. A su vez, en las regiones receptoras de migrantes, la presión sobre la infraestructura social y económica podrían incrementarse mucho, provocando escuelas sub-utilizadas en un lugar y escuelas sobre-utilizadas en otros. Políticamente, un incremento de las inequidades regionales afectaría negativamente para la cohesión nacional.

80. Para este análisis, se agruparon las municipalidades dentro de un departamento. Para confirmar la hipótesis mencionada más atrás también se necesitaría conocer la capacidad fiscal de las municipalidades, que su embargo es desconocida. Dado que la base del impuesto municipal (desconocida) per cápita es probablemente una función del PIB per cápita, esto sugiere que las tasas tributarias varían grandemente de región en región. Por ejemplo, la razón de impuestos municipales al PIB—una aproximación al esfuerzo impositivo municipal—es el doble en el departamento de La Paz que en el departamento de Santa Cruz.

Gráfico 9.5 Estimación de autonomía de toma de decisiones presupuestarias de los gobiernos departamentales (en porcentaje), 2004



Fuente: Banco Mundial/ GTZ, sobre la base de presupuestos ejecutados.

9.32 Preasignación del gasto. Existe un alto nivel de preasignación del gasto, lo que limita la autonomía de los gobiernos departamentales en la administración de sus recursos. Esta es una consecuencia tanto del nivel de centralización que existe, como de los roles que han sido asignados a las prefecturas de actuar como agentes del gobierno nacional. En los últimos años, se han añadido nuevas transferencias, todas disponiendo el uso de los recursos. Estas han creado una compleja red de reglas y regulaciones que no es bien monitoreado, ni sancionado:

- Actualmente—esto es, antes de la implementación de la Ley de Hidrocarburos—los gobiernos departamentales podrían gastar solamente el 8 por ciento de todos los fondos (transferencias e ingresos propios)⁸¹ de acuerdo a sus propias prioridades (Grupo 1 en el Gráfico 9.5).
- Más de dos tercios de los fondos (68 por ciento) son entregados a los gobiernos departamentales sin autonomía en la toma de decisiones, por ejemplo, para el pago del personal de salud y educación (Grupo 4 en el Gráfico 9.5).
- En el futuro, el nivel de autonomía de toma de decisiones se reducirá aún más, en la medida en que los recursos de la nueva LH sean preasignados en un 100 por ciento.

9.33 El alto grado de preasignación es problemático desde dos puntos de vista. Implica que los gobiernos departamentales no puedan tomar ventaja de la eficiencia productiva para buscar la combinación de insumos más eficiente para producir servicios públicos. Segundo, socava la eficiencia en la asignación dado que los departamentos no pueden proveer aquellos servicios que sean más necesitados por la población.

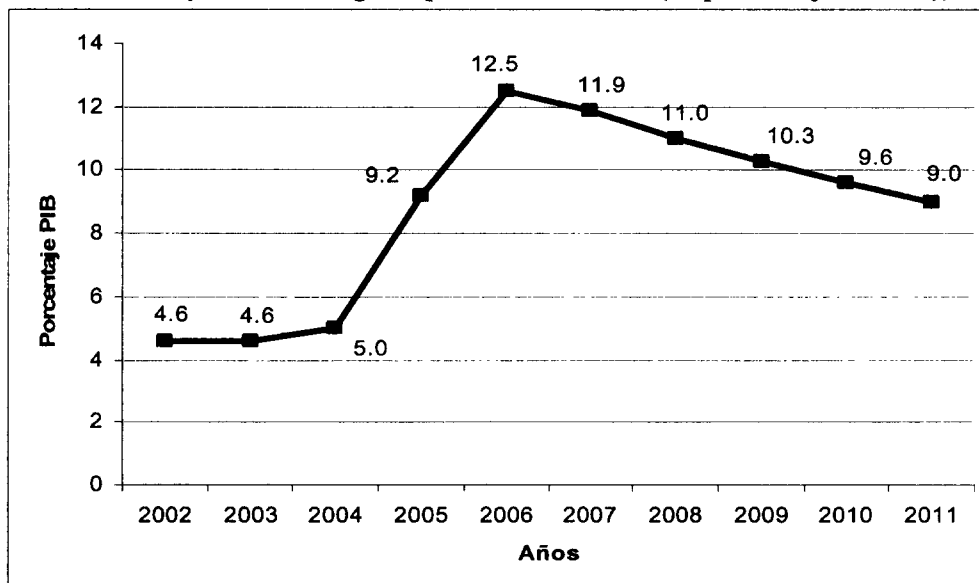
81. El análisis en esta sección incluye recursos para planilla salarial. Las razones de descentralización que fueron calculados excluyen la planilla salarial.

9.34 **Dependencia de transferencias.** Las municipalidades son relativamente dependientes de transferencias. Su dependencia de transferencias es de 68 por ciento, que se incrementa a 74 por ciento como consecuencia de la LH (Cuadro 9.4 más adelante). Existen enormes variaciones entre municipalidades urbanas y rurales, siendo las últimas particularmente dependientes de transferencias. Sin embargo, en contraste con los gobiernos departamentales, las municipalidades tienen acceso a ingresos propios por impuestos (impuestos a los automotores, impuesto a la propiedad)—los que todavía son subutilizados.

9.35 Los gobiernos departamentales son aún más dependientes de transferencias que las municipalidades. Los departamentos dependen en 96.6 por ciento de las transferencias y la participación se incrementa a 99 por ciento en 2006 con el ingreso adicional de hidrocarburos. En el futuro, más aún, podrían incluso haber mayores transferencias para gastos descentralizados, lo que agravaría el problema. Esto contribuye a mayores desequilibrios fiscales verticales: una mayor porción de gastos es financiada a través de transferencias. Esto disminuiría la calidad de la descentralización, ya que el gobierno central recauda impuestos que son gastados por entes subnacionales.

9.36 **Volatilidad del flujo de recursos a la luz de la rigidez de los gastos.** Es probable que el flujo de ingresos sea más volátil en el futuro, dependiente de la producción futura incierta de hidrocarburos (Gráfico 9.6). Los recursos regionales por tanto pueden incrementarse—o disminuir—abruptamente, como resultado de cambios en los precios internacionales del petróleo, ventas de petróleo y gas, o en inversiones de alta fluctuación potencial en su exploración o producción.

Gráfico 9.6 Proyección del ingreso por hidrocarburos (en porcentaje del PIB), 2002–11



Nota: Valores de 2006 y en adelante son proyecciones.

Fuente: Estimaciones del FMI (2006).

9.37 Si los ingresos son usados para gastos “rígidos”, todo ajuste fiscal necesario en los niveles subnacionales podría ser limitado o impedido, especialmente si los recursos son utilizados para contraer obligaciones de largo plazo, p.ej., contratar nuevos empleados, cuyos

salarios tendrán que ser pagados por años en el futuro. El ingreso volátil también limita las alternativas de adoptar nuevos gastos en sectores con alto nivel de gasto corriente. Por ejemplo, cerca del 50 por ciento del gasto en educación es para salarios. Ante una caída de ingreso, el gobierno central podría ser obligado a proporcionar financiamiento adicional, para evitar la detención de la entrega de servicio.

9.38 **Falta de predictibilidad.** Algunas de las transferencias son impredecibles o transitorias. Los fondos HIPC, por ejemplo, disminuyen gradualmente hasta agotarse el flujo de recursos hacia los gobiernos municipales en el mediano plazo. Por otro lado y en parte debido a la apretada situación fiscal de los últimos años, así como la falta de una apropiada planificación de flujo de caja del tesoro, los recursos de la co-participación algunas veces son transferidos a municipios en instrumentos de cuasi-dinero, llamados Certificados de Crédito Fiscal (CCF). Los municipios los utilizan para pagar contratistas y proveedores. Tal errático flujo de recursos no solo no contribuye a mejorar los servicios. Afecta negativamente a la transparencia, así como socava la confianza entre los niveles de gobierno, la que es esencial para una descentralización exitosa.

III.4. Opciones de reforma del sistema de transferencias

9.39 Las transferencias son la principal fuente de ingreso para los gobiernos departamentales, pero el sistema actual también obstruye los esfuerzos para mejorar servicios y alcanzar una mejor equidad interregional con relación a los gastos públicos. Esta situación es preocupante y amerita una mirada fresca al sistema de transferencias. Los temas más relevantes están relacionados con la preasignación de ingresos a departamentos, los desequilibrios horizontales, y la preasignación de los gastos.

a) Eliminación de la preasignación del ingreso a las regiones y creación de la fuente de recursos sujeto a distribución

9.40 El monto de las transferencias del Gobierno Central a los departamentos y a las municipalidades debería ser determinado en relación al monto total de los recursos del Gobierno Central, no en relación a regalías. No existe sustento para utilizar regalías pre-asignadas a departamentos como una fuente de transferencias intergubernamentales. Su uso debería ser eliminado. Lo opuesto es verdadero. La gran incertidumbre implícita en los ingresos de las regalías en el tiempo, las hace una base particularmente inapropiada para el cálculo para transferencias. La unificación (*pooling*) de las diferentes fuentes de recursos y el establecimiento de una fuente unificada sujeto a distribución estaría en los intereses de las mismas regiones y municipalidades.⁸²

9.41 Establecer una fuente unificada para la distribución también es un primer paso para reducir la volatilidad de los flujos de ingreso para los departamentos en particular. Además de esta medida, el país podría deliberar sobre otros mecanismos explícitos para estabilizar las transferencias gubernamentales. Al hacer esto, debe tomarse una decisión sobre cuál nivel de gobierno asumiría el riesgo de la volatilidad: el gobierno nacional solo; los gobiernos

82. Ellas no pueden realizarlo debido a que están fascinadas por el súbito gran incremento de transferencias que asocian con el inmediato incremento de regalías de petróleo y gas, producido por la nueva Ley de Hidrocarburos. Sin embargo, ellas deberían anticipar que a este incremento puede seguir una caída de ingresos. Para los gobiernos subnacionales el tener todas las transferencias basadas en los recursos del gobierno central es como pagar una prima de seguro o diversificar riesgos.

subnacionales; o si se compartiría el riesgo entre ambos niveles. Cualquiera sea el mecanismo elegido, una regla estabilizadora—particularmente con relación a la retención de los incrementos de ingreso durante períodos de auge—podría contribuir a que los gobiernos subnacionales eviten la trampa implícita en la volatilidad del flujo de recursos que ha afligido a tantos países en América Latina.

9.42 Para diseñar una buena regla de estabilización se requiere determinar si el shock económico es de naturaleza temporal o permanente, y si los tomadores de decisión serán capaces de distinguir la diferencia. Si el shock es permanente, entonces los gobiernos subnacionales necesariamente tendrán que reducir sus gastos. Para estabilizar el shock permanente (o si se desconoce su permanencia), tendría sentido seguir un camino intermedio. Una alternativa es implementar una regla de transferencia de media móvil, sin proteger completamente a los gobiernos subnacionales del ajuste requerido, pero dándoles más tiempo para ajustarse debido a que usualmente tienen un acceso al crédito más limitado (costoso) que el gobierno central. Otra alternativa sería establecer una serie de fondos subnacionales de estabilización. Los países en América Latina han experimentado distintos mecanismos, aplicando frecuentemente una combinación de medias móviles, pisos, y/o sumas fijas (Cuadro 9.6).

Cuadro 9.6 Mecanismos de estabilización en casos de país seleccionado

Casos de país	Mecanismos de estabilización
Argentina	Entre 2003-2005, las provincias comenzarían a recibir una media móvil de los montos de la co-participación de los tres últimos años. En caso que esta media móvil coincidiera con años de recesión o de bajo crecimiento, se establece un monto mínimo: \$1.4 billones por mes en 2003, \$1.44 billones en 2004 y \$1.48 billones en 2005. Estos montos mínimos representan un incremento de cerca de 2.6 a 2.8 por ciento por año en términos nominales.
Colombia	El país ha tratado de limitar el crecimiento de las transferencias totales. Durante la transición 2002-2008, las transferencias crecerían anualmente, a la tasa de la inflación más 2 por ciento entre 2002-05 y 2.5 por ciento entre 2006-08, creando así un piso como un techo. La cláusula de escape a este techo: si el crecimiento del PIB sobrepasa el 4 por ciento, el techo no se aplicaría y las transferencias se incrementarían en proporción al crecimiento del ingreso nacional.
Ecuador	FODESEC (Fondo de desarrollo seccional): las transferencias nunca pueden ser menores que las del año anterior.
Venezuela	Fondo de estabilización del petróleo

Fuente: Banco Mundial.

9.43 Es esencial tener en cuenta que algunos de estos mecanismos han puesto en serio riesgo a la posición fiscal de los gobiernos nacionales en ciertos períodos de tiempo, o han tenido tan sólo una limitada efectividad. Por ejemplo, Ecuador ha sido afligido por transferencias crecientes—el infame “*ratchet effect*”—por el hecho de que las transferencias nunca pueden ser menores que las del año anterior. En Argentina, los pisos a las transferencias han contribuido a la crisis fiscal la que enfrentó el gobierno federal después del año 2000. En Venezuela, el gobierno federal tuvo una débil disciplina en ahorrar efectivamente los recursos del fondo de estabilización del petróleo y estos recursos fueron gastados.

9.44 Por tanto, las experiencias de país suponen que las reglas de estabilización para las transferencias intergubernamentales deben ser complementarias a las reglas de responsabilidad

fiscal nacionales y subnacionales, a la planificación presupuestaria, y a la gestión de la deuda. Asimismo, si el gobierno subnacional por sí mismo está al borde de la insolvencia, o si han existido desequilibrios fiscales estructurales de largo plazo en el nivel subnacional que hayan sido financiados con el actual sistema de transferencias, entonces las transferencias estabilizadoras sólo pueden complicar o incluso empeorar estos problemas iniciales. En consecuencia, antes de tomar cualquier decisión sobre los mecanismos específicos en Bolivia, deberían darse las siguientes condiciones de éxito antes de establecer una regla de estabilización para las transferencias del gobierno nacional a los subnacionales (Recuadro 9.2).

Recuadro 9.2 Tres pre-condiciones para la estabilización de las transferencias intergubernamentales

- (i) Los gobiernos subnacionales tienen el crédito restringido—racionado de alguna forma en el mercado, o los gobiernos subnacionales afrontan costos de endeudamiento sustancialmente mayores.
- (ii) El gobierno nacional tiene acceso estable al crédito y una gestión de deuda de calidad.
- (iii) No existen desequilibrios fiscales severos, ya sea dentro de los niveles de gobierno o entre niveles de gobierno. En otras palabras, ningún nivel de gobierno está enfrentando déficits fiscales cíclicamente ajustados insostenibles. Además, los gobiernos subnacionales no están gastando en exceso con financiamiento automático de transferencias nacionales.

Fuente: González, Rosenblatt y Webb (2002).

b) Atendiendo desequilibrios horizontales

9.45 **Principios guía.** Una vez que se determine el monto total y la base de distribución de las transferencias, se debe desarrollar una fórmula (y criterio) para asignar recursos a los departamentos y municipalidades. Existen varios principios guía:

- La fórmula debería reducir las disparidades inter-jurisdiccionales.
- La fórmula debería ser simple. Introducir demasiados criterios dificulta la comprensión y limita la transparencia pero también la efectividad.
- La fórmula debería ser introducida rápidamente. Este esfuerzo se requiere ya que los nuevos recursos pueden ser rápidamente absorbidos en gastos que son difíciles de pagar más adelante. Una vez introducida la fórmula, es difícil cambiarla tanto por razones prácticas (los gastos son rígidos; las inversiones se han hecho y necesitan mantenimiento) como por razones políticas (se crean “ganadores” quienes tienen interés en mantener un nuevo nivel de financiamiento).

9.46 **Objetivos de compensación.** En el corto plazo, los recursos de la LH deberían ser utilizados para compensar las necesidades de gasto. Este objetivo es requerido dada la falta de ingreso propio (tributación) en los gobiernos departamentales.

9.47 Existen otras alternativas para compensar las necesidades de gasto para los gobiernos departamentales. Todas, sin embargo, son más exigentes en términos de disponibilidad de datos e información y por tanto son menos transparentes y simples. Estas alternativas son:

- Índices ponderados de necesidades relativas;
- Costo de provisión de servicio;
- Normas de gasto representativas (costo);

- Fórmula sectorial (si el enfoque es financiar distintos sectores y no optar por una asignación de propósito general). Considerar gasto por usuario (por ejemplo, per capita en salud).

9.48 Una vez que exista tributación al nivel departamental (ver análisis en capítulo separado), la fórmula podría cambiar a una que compense también por la falta de capacidad fiscal, que ofrece la oportunidad de metodologías menos complejas, que están implícitas en algunos de las metodologías arriba mencionados para la estimación de necesidades de gasto. La compensación por falta de capacidad fiscal es el principio subyacente de las transferencias en Canadá, por ejemplo.

9.49 **Fórmula de transferencia.** Los recursos deberían ser transferidos sobre la base de una fórmula per cápita. Esto contribuiría a obtener mayor equidad básica departamental en las provisiones de ingreso.

9.50 Una fórmula per capita no es solamente una aproximación suficiente para las necesidades de gasto. Hoy en día, también se acepta en Bolivia como una fórmula transparente (para las municipalidades) y es fácilmente comprensible. Otros países en América Latina frecuentemente han adoptado una fórmula mucho más complicada, y por tanto menos transparente (Cuadro 9.7). También es administrativamente factible y se puede implementar con relativa facilidad. Una fórmula per capita también es razonablemente acertada, en países como Bolivia, que tienen censos de población relativamente frecuentes. Puede contribuir moderadamente a disminuir las disparidades interregionales.

Cuadro 9.7 Fórmula de transferencia en casos de país seleccionados

México: Fondo General de Participaciones	45.17 por ciento distribuido al status sobre una base per cápita igual. 45.17 por ciento se asigna sobre una base histórica, comenzando con los ingresos estatales propios justo antes de que comience el sistema en 1980 y modificado gradualmente por un esfuerzo tributario relativo. 9.66 por ciento se asigna de modo de compensar las anteriores dos asignaciones.
Colombia: co-participación de ingresos (participaciones municipales)	60 por ciento en proporción al número de habitantes con necesidades insatisfechas y con relación al nivel de pobreza. 40 por ciento de acuerdo a la población, eficiencia administrativa, y mejora de la calidad de vida.
Ecuador: 15 por ciento del ingreso nacional general (Ley del 15 por ciento)	70 por ciento para las municipalidades. De esta porción: 10 por ciento en partes iguales; 40 por ciento sobre población; 50 por ciento sobre necesidades básicas insatisfechas. 30 por ciento a los consejos provinciales. De esta porción: 50 por ciento sobre necesidades insatisfechas; 10 por ciento sobre extensión territorial; 40 por ciento sobre población.
Nicaragua: Ley de Transferencias Municipales (Ley no. 40)	Una porción fija (2.5 por ciento) para la municipalidad de Managua. Para todas las otras municipalidades (97.5 por ciento): 25 por ciento sobre eficiencia en la administración del impuesto a la propiedad. 25 por ciento compensando la capacidad fiscal entre municipalidades. 25 por ciento sobre población. 25 por ciento sobre eficiencia en la ejecución de las transferencias.

Fuente: Banco Mundial.

9.51 Alternativamente, el uso del PIB per cápita sería una opción, aunque es un criterio más ambicioso. Se otorgarían más recursos per cápita a las regiones con menor PIB per cápita. Los PIBs relativos pueden ser vistos como una aproximación de las necesidades de gasto (pero también de las bases tributarias), ambos de los cuales son difíciles de establecer con gran

precisión. Las transferencias basadas en el PIB per cápita por tanto contribuirían a corregir desequilibrios horizontales en términos de bases tributarias y de necesidades de gasto. La idea de PIBs regionales sin embargo, es bastante compleja y requiere de difíciles estimaciones.⁸³ Por tanto, debería darse preferencia a la fórmula per cápita.

9.52 Sin embargo, si facilita la creación de consenso sobre una nueva fórmula en el país, podría considerarse también una fórmula de pobreza. Es menos transparente en comparación a una fórmula per cápita—y eleva la pregunta sobre cuánto más obtiene una región pobre que una región más rica—pero aún es un enfoque válido para establecer un nivel básico de equidad y compensación para necesidades de gasto.

9.53 Debería acordarse una nueva fórmula en Bolivia rápidamente ya que de otra manera estos recursos nuevos serán absorbidos en gastos que podrían dificultar su reducción posterior. Esto también podría afectar a aquellos departamentos que recibirían menos recursos bajo una fórmula de reemplazo. Siguiendo la experiencia de otros países (Recuadro 9.3), también se requieren acciones rápidas antes de que los grupos de interés comiencen a presentar demandas para recursos incrementales.

Recuadro 9.3 Mejorando los sistemas de transferencia: la secuencia de las reformas es crucial

Desde Argentina hasta Alemania, desde Perú hasta España, muchos países han estado o están en el proceso de reformar sus sistemas de transferencias. Sin embargo, la mayoría fueron incapaces de renovar sus sistemas por completo y muchos intentos de reforma fallaron.

Alemania no ha sido capaz de ajustar su sistema por más de 16 años aún cuando su excesiva compensación y redistribución ha sido ampliamente reconocida. Argentina tampoco ha tenido éxito en renovar el ineficiente y opaco sistema de co-participación de ingresos (el así llamado “laberinto fiscal”) adoptado a principios de los 1990s a pesar de la alta dependencia en las transferencias de la mayoría de sus provincias. Colombia también ha percibido hace mucho que su fórmula de 1993 estaba contribuyendo a mayores presiones fiscales. Solo países como Canadá parecen haber sido capaces de alcanzar tales pactos fiscales nuevos, por ejemplo, mediante el Acuerdo Fiscal de 1999 con sus provincias, consensuando cambios fundamentales al esquema de equalización del país y a los medios de financiamiento.

Las lecciones de estas experiencias son evidentes: Tratar de introducir reformas rápidamente antes de que hayan nuevos beneficiarios de las transferencias ineficientes que opongan reformas orientadas a mejorar la eficiencia. O tratar de reformar gradualmente los sistemas de transferencia y sólo marginalmente, como en Colombia y otros, por ejemplo, Perú con la nueva fórmula para las transferencias de Canon.

Bolivia estaría bien aconsejada de introducir cambios rápidos de modo que no quede estancada en reformas parciales que han puesto en desventaja a la mayoría de los otros países de la región. Por tanto, la introducción de una fórmula per cápita para las transferencias relacionadas con los ingresos de hidrocarburos sería una importante medida de política en el corto plazo.

Fuente: Banco Mundial.

c) Pre-asignación de los gastos (*ear-marking*)

9.54 Es importante ajustar la pre-asignación de los gastos, ya que su nivel actual parece ser demasiado alto para que haya eficiencia productiva y de asignación. Las medidas propuestas son:

83. En Bolivia, sin embargo, el PIB regional (y el PIB per cápita) son adecuadamente estimados por el INE, la agencia estadística.

- Reemplazar la pre-asignación funcional (gastos corrientes/ de inversión) con reglas de responsabilidad fiscal que limiten los gastos en recursos humanos y déficits fiscales generales.
- Establecer pre-asignación sectorial de acuerdo a las prioridades nacionales y regionales (un porcentaje específico para salud, educación, caminos).
- Una vez que las reglas de responsabilidad fiscal funcionen bien, permitir gradualmente que se asigne una mayor proporción de recursos departamentales libremente y sin condiciones sobre el tipo de gasto. Comenzar dando 10 por ciento más de espacio en un año determinado, hasta 30 por ciento, de modo que un mínimo de 70 por ciento de los recursos departamentales estén pre-asignados a los diferentes sectores.

IV. Conclusión y condiciones de éxito

9.55 Las transferencias continuarán siendo la principal fuente de financiamiento para los gobiernos departamentales y para las municipalidades en el mediano y largo plazo. Pero una reforma profunda del sistema es necesaria, debido a que su actual diseño no contribuye a una mayor eficiencia en la entrega de servicio en el nivel local. Deberían introducirse cambios con una visión del futuro de todo el sistema de transferencias y el rol que jugaría cada una de ellas. Los ajustes deberían ser hechos gradualmente, pero en una forma integrada.

9.56 Las **transferencias sectoriales** pueden jugar un rol crítico en alcanzar las ganancias en eficiencia en la entrega de servicio. Ellas deberían crear nuevas iniciativas que contribuyan a mejorar los servicios. El éxito de la descentralización se centra en cómo se estructuren e implementen estas transferencias. Adicionalmente, existen varias condiciones de éxito para implementar las transferencias sectoriales.

9.57 **Condición de éxito para transferencias sectoriales (Opción B):**

- La fórmula de financiamiento es simple y clara.
- La fórmula de financiamiento es implementada gradualmente, de modo que los jugadores acepten el nuevo marco de incentivos.
- Existe suficiente información disponible, de modo que se puedan identificar los niveles de financiamiento corriente.
- Existe suficiente información disponible para hacer el cálculo de la nueva fórmula (educación: número de estudiantes, monitoreo año a año; salud: censos de población, etc.).

9.58 Las **transferencias intergubernamentales** necesitan ser reformadas para una mayor equidad en la distribución inter-departamental. Se requieren ajustes adicionales con relación a la gestión de los ingresos (eliminación de la pre-asignación del ingreso a departamentos, unificación los distintos recursos, y creación de la base sujeta a distribución) y a la pre-asignación de los gastos para otorgar gradualmente mayor autonomía en el uso de los recursos.

9.59 Existen varias **condiciones de éxito** que deberían estar presentes antes de reformar al actual sistema de transferencias intergubernamental:

- Puede acordarse una fórmula de transferencia entre actores.

- Las metodologías para el cálculo de la distribución de recursos son aceptadas entre los departamentos.
- La fórmula de transferencia es simple y clara.
- La introducción de la nueva fórmula se hace rápidamente y con transparencia.
- La fórmula no es modificada en respuesta a las demandas de una región individual.

Bibliografía

- Agosta, Roberto S. (2005): Informe Final--Evaluación del funcionamiento del Servicio Nacional de Caminos como resultado de la reforma institucional aplicada desde 2002. Republica de Bolivia, Programa de Reforma Institucional, Abril 2005, La Paz, Bolivia.
- Akizuki, Kengo (2002): Controlled Decentralization: Local Governments and the Ministry of Transportation and Home Affairs in Japan. World Bank Institute, May 2001, Washington, DC.
- Alborta, Patricia, Montalvo, Marcelo y Zapata, Marco (2005): Bolivia: Régimen de transferencias intergubernamentales para las autonomías regionales. USAID, La Paz, Bolivia.
- Alonso-Biarge Jose M., and Alexandra Ortiz (2000): Decentralization of Road Network Managements: Lessons from Bolivia and Some Ibero-American Countries. Private Sector Development and Infrastructure, Transport Division, Discussion Paper TWU-37- World Bank, Washington, DC.
- Arrow, Kenneth J. (1951): Social Choice and Individual Values. Wiley, New York.
- Ayo, Diego (2002): Municipalismo-Participación Popular, Apuntes de un proceso. Muela del Diablo, La Paz, Bolivia.
- Ayo, Diego (ed.) (2004): Municipalización: Diagnóstico de una década, 30 investigaciones sobre Participación Popular y Descentralización. Friedrich Ebert Stiftung, USAID, Plural, La Paz, Bolivia.
- Ayo, Diego (ed.) (2004): Voces Criticas de la Descentralización, Una década de Participación Popular, 14 entrevistas. Friedrich Ebert Stiftung/Plural, La Paz, Bolivia.
- Banco Central de Bolivia (2002): Boletín Estadístico No. 316. Diciembre 2002, La Paz, Bolivia.
- Banco Mundial (2002): Evolución de los PRF a Diciembre del 2001 y Plan de Acción 2002. Consultoría por parte de Cesar Vargas, Washington D.C.
- Bardhan, Pranab and Dilip Mookherjee (2000): Capture and Governance at Local and National Levels. American Economic Review 90:135-139.
- Barrios Suvelza, Franz X. (2004): Dictamen especial sobre la descentralización en Bolivia: Visión sistémica, relaciones fiscales y reingeniería prefectural. Ministerio sin Cartera Responsable de Participación Popular, Viceministerio de Fortalecimiento para la Gestión Departamental, La Paz, Bolivia.
- Barrios Suvelza, Franz X. (2002): El Estado Triterritorial. Friedrich Ebert Stiftung/Plural, La Paz, Bolivia.
- Barrios Suvelza, Franz X. (2004): La descentralización en la Constitución Boliviana, Diagnostico Critico. Ministerio de la Presidencia de la República/Agencia Española de Cooperación Internacional, La Paz, Bolivia.
- Barrios Suvelza, Franz X. (Coord.) (2002): Estudio de Evaluación de Capacidades Institucionales y de Gestión Prefectural. Ministerio de la Presidencia/Embajada de los Países Bajos, La Paz, Bolivia.

- Barro, Robert J. (1991): Economic Growth in a Cross Section of Countries. *Quarterly Journal of Economics* 106:407-444.
- Behrman, J., P. Sengupta and S. Parker. (2005): Progressing through PROGRESA: An Impact Assessment of a School Subsidy Experiment in Mexico, in: *Economic Development and Cultural Change* (forthcoming).
- Cabana, Marcelo; L. Liataud, and F. Faiz (1999): Area-wide Performance-based Rehabilitation and Maintenance Contracts for Low-Volume Roads. Paper presented at the Seventh International Conference on Low-Volume Roads, May 23-27, 1999.
- Cárdenas, Marina (2004): Estudio de cuentas nacionales de financiamiento y gasto en salud. Ministerio de Salud y Deportes, DFID, La Paz, Bolivia.
- Cárdenas, Marina (2004): Estudio de cuentas nacionales de financiamiento y gasto en salud. Ministerio de Salud y Deportes, DFID, La Paz, Bolivia.
- Contreras, Manuel and Talavera, Maria Luisa (2004): Examen Parcial: La Reforma Educativa Boliviana 1992-2002. Fundación PIEB, La Paz., Bolivia.
- Coronado, Ximena; Fernández, Fernando; Lora, Oscar; Santa Cruz, Ludmila (2003): Situación Fiscal-Financiera y de Endeudamiento de los Municipios en Bolivia. Red de Análisis Fiscal (RAF), Ministerio de Hacienda, La Paz, Bolivia.
- Czerniewicz, Nicole K. (2004): Análisis exploratorio de la descentralización de los sectores agropecuario, salud, educación, saneamiento básico, medio ambiente, caminos y poder judicial. Ministerio de la Presidencia, Unidad de Coordinación para la Asamblea Constituyente, La Paz, Bolivia.
- Czerniewicz, Nicole K. (2005): Desconcentración Territorial de los Sectores: agropecuario, salud, educación, saneamiento básico, medio ambiente, caminos y poder judicial. Plural, La Paz, Bolivia.
- Danish Ministry of Transport (1998): Road Safety in Latin America and the Caribbean Analysis of the Road Safety Situation in Nine Countries. Road Transportation Directorate.
- Faguet, Jean-Paul (2000): Does Decentralization increase Government Responsiveness to Local Needs? Decentralization and Public Investment in Bolivia. London School of Economics, Center for Economic Performance, Working Paper No.999.
- Fiske, E.B. (1996): Decentralization of Education: Politics and Consensus. World Bank, Washington D.C.
- Fondo Nacional de Salud de Chile (2005): Cuenta Pública de Gestión 2004. www.fonasa.gov.cl, Santiago, Chile.
- Frank, Jonas (2002): Competencias: Qué Descentralizar?.GTZ-CONAM, Quito, Ecuador.
- Frank, Jonas (2004): Decentralization in Ecuador: Actors, Institutions, and Incentives. Doctoral Dissertation, Potsdam University.
- Frank, Jonas (2006): Decentralization to the Regional Government in Latin America. World Bank, Washington DC, forthcoming.

- French Ministry for Infrastructure, Transport, Housing, Tourism and the Sea (2003): Roads management and land transport in France. Direction des Affaires Economiques et Internationales, France.
- Galindo, Mario: Análisis comparado de propuestas de Descentralización. ILDIS, La Paz, Bolivia
- Gamarra, Eduardo A. (1997): Hybrid Presidentialism and Democratization: The Case of Bolivia, in: Scott Mainwaring and Matthew S. Shugart (eds.): Presidentialism and Democracy in Latin America, Cambridge University Press, New York.
- Gamarra, Eduardo A. and James M. Malloy (1995): The Patrimonial Dynamics of Party Politics in Bolivia, in: Scott Mainwaring and Timothy R. Scully (eds.): Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America. Stanford University Press, Stanford.
- Garcia Salaues, Alfonso (2004): Deuda municipal, in Municipalización: diagnóstico de una década. Tomo I, ILDIS/USAID, La Paz, Bolivia, p. 63-100.
- Gibson, Edward L. ed. (2004): Federalism and Democracy in Latin America. The Johns Hopkins Press. Baltimore.
- Gordo, Luis; Hernández de Cos, Pablo (2000): The Financing Arrangements for the Regional (Autonomous) Governments for the Period 1997-2001. Banco de España, Servicio de Estudios, Documento de Trabajo no. 0003, Madrid.
- Greenwood, P.W., K.E. Model, C.P. Rydell and J.R. Chiesa. (1998): Diverting Children from a Life of Crime: Measuring Costs and Benefits. RAND, Santa Monica.
- GTZ (2005): Aspectos institucionales sobre el control del endeudamiento subnacional en Bolivia. Análisis para el *Institutional and Governance Review* (IGR 2005-2006), Banco Mundial, La Paz, Bolivia.
- GTZ-CONAM (2002): Línea de Referencia (Segunda Edición), Los procesos de descentralización en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela. Proyecto Descentralización, GTZ-CONAM, Quito, Ecuador.
- Gupta, Monica and Rani, Manju (2004): India's Public Health System: How well does it function at the national level?. World Bank policy research working paper 3347, Washington D.C.
- Hans Seidel Stiftung, Fundemos (2003): Descentralización y Autonomía Regional, Opiniones y Análisis. La Paz, Bolivia.
- Harral, C., and A. Faiz (1988): Road Deterioration in Developing Countries. World Bank, Washington, DC.
- Heggie, Ian (1999): Review of Selected Roads Funds. World Bank Institute, March 1999, Mimeo.
- IADB (1994): Bolivia: Road Administration Decentralization Plan (ATN/IF-4443-BO). Technical Assistance by the Italian Trust Fund of the Istituto per la Ricostruzione Industriali, Washington, DC.
- IADB (1998): Bolivia: Plan of Operations, GIS-Based Decision Support System for Transportation Planning and Infrastructure Management. Technical Cooperation Project TC 9801053-BO, Finances and Basic Infrastructure Division I, Washington, DC.

- IADB (2002): Bolivia: Land Regularization and Legal Cadastre Program (BO-0221). Executive Summary, Washington, DC.
- IADB (2003): Políticas y estrategias de administración vial prefectural, Sistema integrado de administración de mantenimiento (SIAM). Volumen I, Resumen ejecutivo, Banco Interamericano de Desarrollo, Programa de Fortalecimiento a Entidades Subnacionales Viales y de Transporte-CAEM/Booz, Allen & Hamilton.
- IADB (2004): Northern Corridor Highway Program, La Paz – Caranavi Segment. Loan Proposal Document BO-0200, Washington, DC.
- ILDIS (2003): La descentralización que se viene, Propuestas para la (re)constitución del nivel estatal intermedio. Friedrich Ebert Stiftung/Plural, La Paz, Bolivia.
- IMF (2004): Bolivia: Improving Budget and Decentralization Processes. La Paz, Bolivia.
- IMF (2005): Bolivia: Fifth Review Under the Stand-By Arrangement. IMF Country Report No. 05/146, April 2005, Washington, DC.
- INE (2003): Bolivia: Características Educativas y Cambios Entre 1992 y 2001. October. La Paz, Bolivia.
- Instituto Nacional de Estadística de Bolivia (2005): Estadísticas de Población. La Paz, Bolivia (en www.ine.gov.bo)
- Japan's Ministry of Land, Infrastructure and Transport (2004): Road Administration Management in Regional Level in Japan. Performance Management Office, Road Bureau, Ministry of Land, Infrastructure and Transport, March 2004, Tokyo, Japan.
- Juan Carlos Aguilar Perales (Coord.) (2002): Estudio de Evaluación de Capacidad Institucionales y de Gestión de los Gobiernos Municipales. Ministerio de Desarrollo Municipal, Viceministerio de Participación Popular y Fortalecimiento, La Paz, Bolivia.
- Klein, Herbert S. (2003): A Concise History of Bolivia. Cambridge University Press, New York.
- Leipziger, Daniel (2001): Decentralization Models and Issues in Latin America. World Bank, mimeo, Washington, DC.
- Lora, Enrique. (2005): Estudio de Análisis sobre la capacidad de absorción de las actuales competencias prefecturales. Ministerio de Participación Popular y Viceministerio de descentralización Departamental, Diciembre 2005, La Paz, Bolivia.
- Mantel, A., Albino, M. y Jiménez, J. (2004): Bolivia: Evolución de la Descentralización Fiscal y el Control de la Deuda de los Gobiernos Municipales. IMF, La Paz, Bolivia.
- McMeekin, R. 2003: Network of Schools. Education Policy Analysis Archives 11(16).
- Ministerio de Educación. (2004): La Educación en Bolivia: Indicadores, cifras y resultados. La Paz, Bolivia.
- Ministerio de Hacienda (2004): Informe de la Comisión de Revisión del Gasto Público. La Paz, Bolivia.
- Ministerio de Hacienda (2005): Presupuesto General de la Nación (Proyecto), Título I: Resumen General. Dirección de Presupuesto y Contaduría, 2005, La Paz, Bolivia.

- Ministerio de Hacienda (2006): Estrategia de Descentralización Fiscal: Marco Base de Acciones. Enero 2006, La Paz, Bolivia.
- Ministerio de Hacienda (2005): Marco Estratégico 2005-2007 para el Fortalecimiento de las Finanzas Públicas. La Paz, Bolivia.
- Ministerio de Servicios y Obras Publicas (2005): Taller de Planificación Institucional. Viceministerio de Transportes, Febrero de 2005, La Paz, Bolivia.
- Montero, Alfred P. and David J. Samuels eds. (2005): Decentralization and Democracy in Latin America. University of Notre Dame Press, South Bend, Indiana.
- O'Neill, Kathleen M. (2005): Decentralization in Bolivia: Electoral Incentives and Outcomes in: Alfred P. Montero and David J. Samuels eds. (2005): Decentralization and Democracy in Latin America. University of Notre Dame Press, South Bend, Indiana.
- Pan American Health Organization (2002): Public Health in the Americas. Scientific and Technical Publication N. 589, Washington D.C.
- Patrinos, H.A. 2002: Contracting Out in Education. World Bank (Processed).
- Prefectura de Santa Cruz (2003): Reglamento específico de las direcciones provinciales de caminos. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.
- Prefectura de Santa Cruz (2004): Reglamento de Desconcentración Prefectural. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.
- Prud'homme, Remy, Herve Huntzinger and Sonia Guelton (2001): Descentralización en Bolivia. IADB , Agosto de 2001, Washington, DC.
- Rodriguez, Eduardo (2005): Diagnostico del Sector de Transporte de Bolivia. Ministerio sin Cartera Responsable de Participación Popular, Mimeo, Mayo de 2005, La Paz, Bolivia.
- Romer, Thomas and Howard Rosenthal (1978): Political Resource Allocation, Controlled Agendas and the status quo. Public Choice 33:27-43.
- Ruíz, J. (2005): CIR: Central de Información y Riesgo. Ministerio de Hacienda, La Paz, Bolivia.
- Ruíz, J., Terán, J. (2003): Relaciones Fiscales Intergubernamentales, Lecciones Aprendidas a la Luz de la Evidencia. Ministerio de Hacienda, La Paz, Bolivia.
- Sábato, Hilda (1998): La Política en las Calles: Entre el voto y la Movilización. Editorial Sudamericana, 1862-1880, Buenos Aires, Argentina.
- Salcedo, L. (2004): Escenarios de Departamentalización de la Deuda Pública en Bolivia. Ministerio de Hacienda, La Paz, Bolivia.
- Salcedo, L. (2005): SAIDS: Análisis de Deuda Subnacional. Ministerio de Hacienda, La Paz, Bolivia.
- Saltman, Richard and Figueras, Josep (1998): Analyzing the evidence on European health care reforms. Health Affairs, March/April 1998.
- Saric, Drina (2005): Transferencias fiscales y modelación de escenarios para autonomías. Plural, La Paz, Bolivia.

- Schultz, T.P. (2004): School subsidies for the poor: evaluating the Mexican Progresa poverty program. *Journal of Development Economics* 74(1):199-250.
- SEPCAM Santa Cruz (2005): Primer foro sobre conservación y gestión sostenible de caminos vecinales. Servicio Prefectural de Caminos, Santa Cruz, Bolivia.
- Shefter, Martin (1994): *Political Parties and the State*. Princeton University Press, Princeton.
- Shepherd, Geoffrey; Waagstein, Thorbjørn (coord.) (2005): *Bolivia Institutional Reform Project Independent Evaluation*. World Bank and Donors, La Paz, Bolivia.
- Shepsle, Kenneth A. (1979): Institutional Arrangements and Equilibria in Multidimensional Voting Models. *American Journal of Political Science* 23:27-59.
- Shepsle, Kenneth A. and Barry R. Weingast (1984): Uncovered Sets and Sophisticated Voting Outcomes with Implications for Agenda Institutions. *American Journal of Political Science* 28:49-74.
- Shleifer, Andrei and Daniel Treisman (2000): *Without a Map: Political Tactics and Economic Reform in Russia*. MIT Press, Cambridge.
- SIS, Seguro Integral de Salud de Perú (2005): Estadísticas Enero-Diciembre 2004, Oficina de Información y Estadística del Seguro Integral de Salud-Ministerio de Salud, Perú, www.sis.minsa.gov.pe.
- Skoufias, E. and S. Parker. (2001): Conditional Cash Transfers and their Impact on Child Work and School Enrollment: Evidence from the PROGRESA Program in Mexico. *Economía* 2(1):45-96.
- SNC (2003): Memoria de Gestión 2002-2003. Servicio Nacional de Caminos Institucionalizado, La Paz, Bolivia.
- SNC (2004a): Memoria de Gestión 2003-2004. Servicio Nacional de Caminos Institucionalizado, La Paz, Bolivia.
- SNC (2004b): Estadística Vial 1999-2003. Gerencia de Planificación y Desarrollo Tecnológico, Servicio Nacional de Caminos Institucionalizado, La Paz, Bolivia.
- Spahn, Paul Bernd (2003): *Strategies for Decentralizing Government While Maintaining Macroeconomic Stability*, processed.
- Steinich, Markus (2006): Comentarios al debate sobre el futuro del nivel intermedio en Bolivia a la Luz de la experiencia alemana. GTZ, La Paz.
- Stevens, Andrew (2004): A variety of taxes funds Japan's prefectures and municipalities, in: *City Majors Government, Local government in Japan*.
- Swope, J.Y and M. Latorre (1998^a): Estudio Eficiencia Interna de las Escuela Formales de Fe y Alegría. CIDE, Santiago, Chile.
- Swope, J.Y and M. Latorre (1998^b): Comunidades Educativas, Donde Termina al Asfalto, Escuelas Fe Y Alegría en América Latina. CIDE-PREAL-USAID-IABD, Santiago, Chile.
- Swope, J.Y and M. Latorre (1998^c): Fe y Alegría: una propuesta alternativa de educación primaria en América Latina.

- Terán A. y Ruiz, J. (2003): *Relaciones Fiscales Intergubernamentales: Lecciones Aprendidas a la Luz de la Evidencia*. Mimeo, La Paz, Bolivia.
- Thevoz, Laurent (2001): *Decentralization in Bolivia: A Model under Construction*. Community Studies in Planning and Land Use Management (CEAT), La Paz.
- Treisman, Daniel (2000): *Decentralization and the Quality of Government*. Unpublished document, Department of Political Science, UCLA.
- Urenda, Juan Carlos (2003): *Autonomías Departamentales*. Academia Boliviana de Estudios Constitucionales (ABEC), Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.
- Urquidi, Jorge (2005): *Descentralización sectorial, Gestión y Calidad en debate*. PADEM, La Paz.
- Urquiola, M., Jiménez, W., Talavera, M. L., and Hernany, W. (2000): *Los Maestros en Bolivia: Impacto, incentivos y desempeño*. La Paz.
- Vargas, John D. (2004): *La Reforma Agraria desde las regiones*. CIDES, Plural editores, La Paz, Bolivia.
- Villaroel, Sergio (2005): *Balanzas fiscales departamentales y costeo en la administración pública*. Plural, La Paz, Bolivia
- Villaroel, Sergio (2005): *Servicio Civil y Escalafón híbrido para puestos jerárquicos*. Plural, La Paz, Bolivia.
- World Bank (1992): *Staff Appraisal Report, SRMP approved in 1992*.
- World Bank (1996): *Colombia: Reforming the Decentralization Law: Incentives for an Effective Delivery of Services*. Mimeo.
- World Bank (2000): *Bolivia Institutional and Governance Review: From Patronage to a Professional State*. Washington, D.C.
- World Bank (2002): *Proposed Credit for the Road Rehabilitation and Maintenance Project*. Report No. 23625-BO, March 15, 2002, Washington, DC.
- World Bank (2003). *Bolivia Education Sector Briefing*. Bolivia Country Office, Mimeo.
- World Bank (2003). *Bolivia Public Expenditure Review*. Mimeo.
- World Bank (2003): *Implementation Completion Report on a Loan for the Highway Management Project of Venezuela*. Report No, 25746, June 17, 2003, Washington, DC.
- World Bank (2003): *Human Development Report 2003*. Washington, DC.
- World Bank/IADB (2004): *Bolivia Public Expenditure Review (PER)*. Report No. 28519-BO, World Bank and Inter American Development Bank, Washington D.C.
- World Bank (2004): *Bolivia: Public Expenditure Management for Fiscal Sustainability and Equitable and Efficient Public Services* Report No. 28519-BO. La Paz, Bolivia.
- World Bank (2004): *Implementation Completion Report for PSAC I*. Washington, D.C.
- World Bank (2004): *Implementation Completion Report for PSAC II*. Washington, D.C.
- World Bank (2004): *Impact Evaluation of Intercultural Bilingual Education*. Mimeo.

World Bank (2004): Health sector reform in Bolivia, A decentralization case study. Washington D.C.

World Bank (2005): Beyond Survival: Protecting Households from the impoverishing effects of health shocks. Washington D.C., forthcoming.

World Bank (2005): Bolivia Policy Note: Manejo Fiscal de la Renta Petrolera: Situación Actual y Opciones de Política. Washington D.C.

World Bank (2005): Mexico Determinants of Learning Policy Note. Report No. 31842-MX.

World Bank (2005): Program Document for a Social Sector Programmatic Credit II Bolivia (Report 32066-BO). Washington D.C.

Leyes y Reglamentos

Circular SB/249/99, Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras

Decreto Supremo 25907, September 22, 2001

Decreto Supremo No. 25737, Plan de Readecuación Financiera, April 14, 2000.

Decreto Supremo No. 26868, December 17, 2002.

Ley 1834 del Mercado de Valores

Ley de Municipalidades

Resolución Ministerial No. 122, March 18, 2003.

Ley de Administración Presupuestaria No. 2042, 1999.

Resolución Suprema No.218041 (Normas Básicas del Sistema de Crédito Público) 1997

Decreto Supremo No. 26944, February 28, 2003.

Decreto Supremo No. 28213, 2005.

MAP SECTION

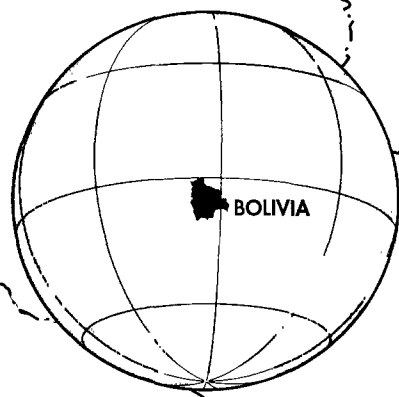
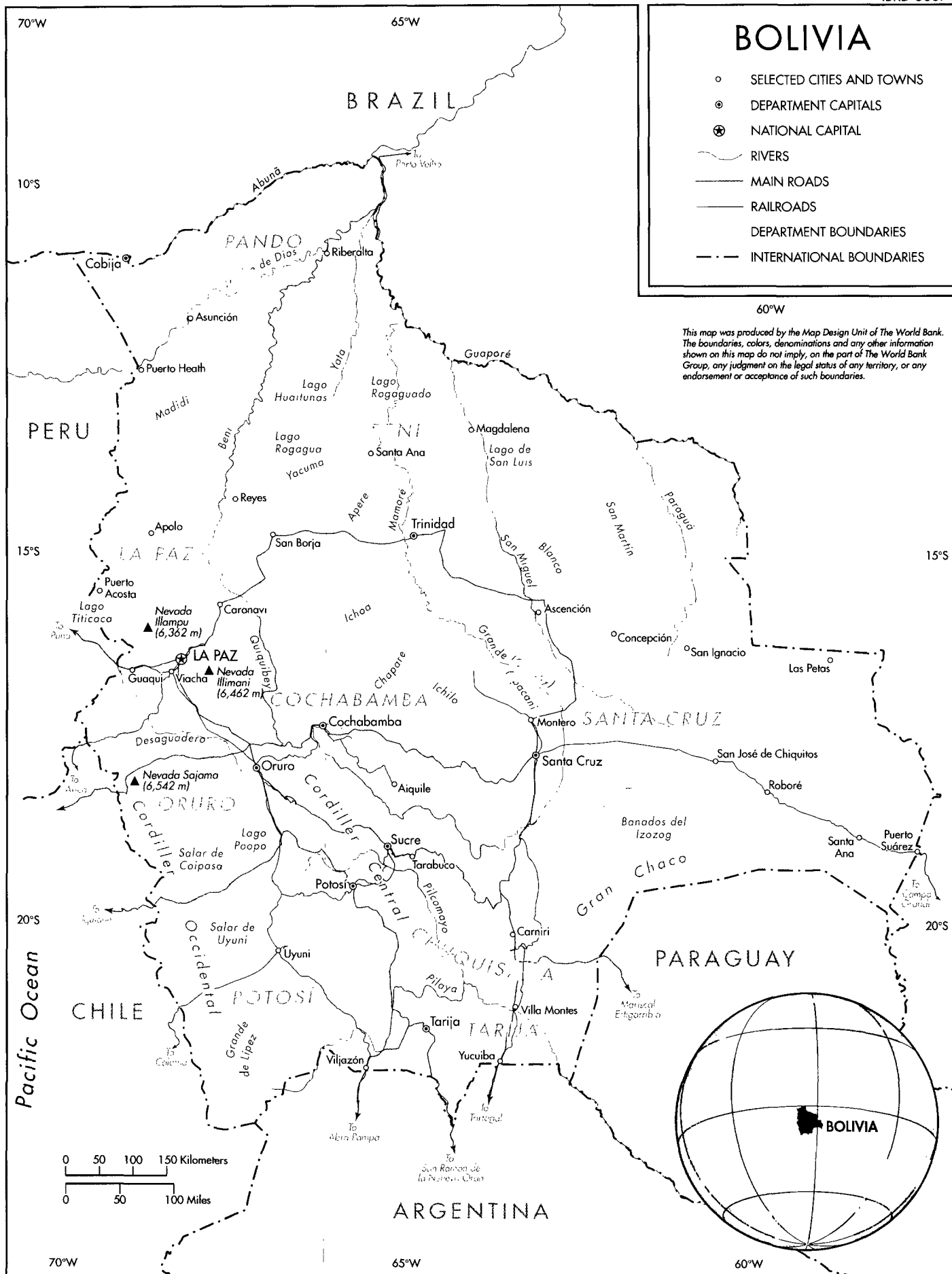


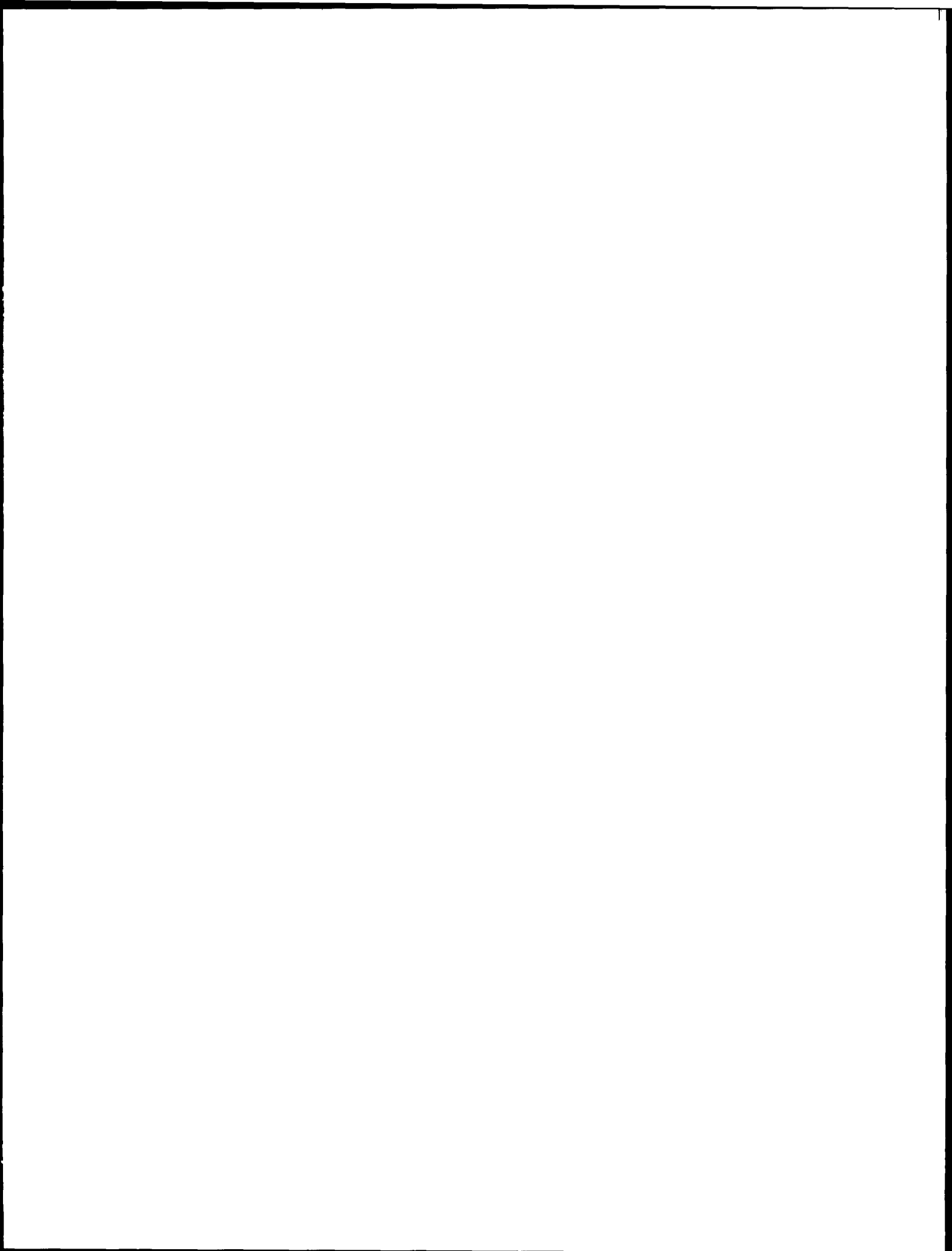
BOLIVIA

- SELECTED CITIES AND TOWNS
- ⊙ DEPARTMENT CAPITALS
- ⊗ NATIONAL CAPITAL
- ~ RIVERS
- MAIN ROADS
- RAILROADS
- - - DEPARTMENT BOUNDARIES
- - - INTERNATIONAL BOUNDARIES

60°W

This map was produced by the Map Design Unit of The World Bank. The boundaries, colors, denominations and any other information shown on this map do not imply, on the part of The World Bank Group, any judgment on the legal status of any territory, or any endorsement or acceptance of such boundaries.





.. 2021