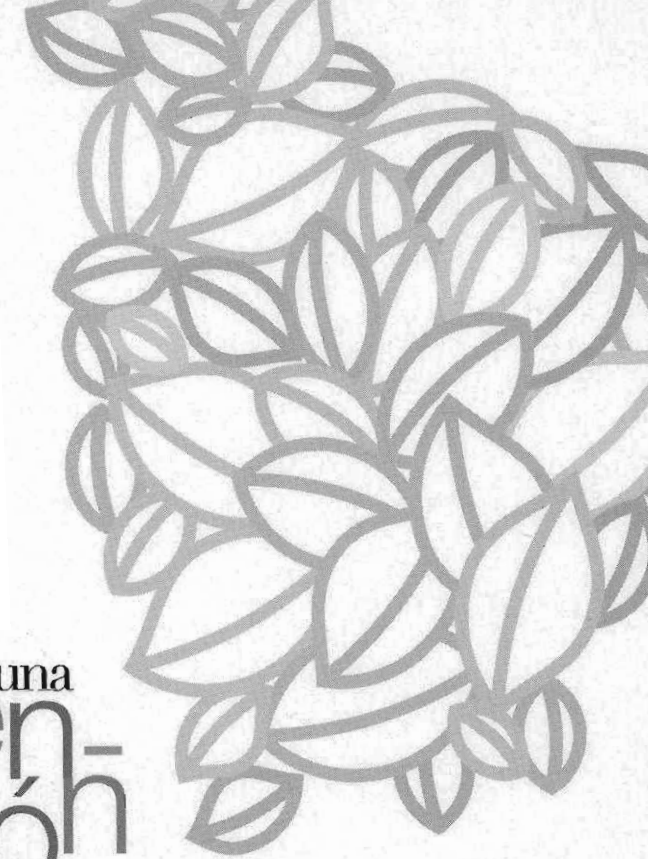
BO.C5
14.002
0051
t. 1

Hacia una descentralización incluyente

Tomo I: Informe Principal

Análisis de la Situación Institucional y de Gobernabilidad

BANCO MUNDIAL



Hacia una descentralización incluyente

Tomo I: Informe Principal

Análisis de la Situación Institucional y de Gobernabilidad
(IGR, por sus siglas en inglés)

ABREVIACIONES Y SIGLAS

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

ÍNDICE

Abreviaciones y siglas 3
Agradecimientos 9

RESUMEN EJECUTIVO 11

INTRODUCCIÓN 17
Antecedentes y contexto de la descentralización en Bolivia 17
Primera fase de la descentralización (1994-2004) 19
Segunda fase de la descentralización y sus desafíos: hacia una descentralización inclusiva 21
El instrumento del Análisis de la Situación Institucional y de Gobernabilidad (IGR) 24

1. EL CONTEXTO Y LAS RESTRICCIONES PARA LA DESCENTRALIZACIÓN REGIONAL 29
Las fuerzas que impulsan la descentralización 30
La calidad de los servicios públicos: la oferta de servicios públicos deja mucho que desear 34
La situación fiscal: no existe espacio para aumentar los gastos públicos 37
Conclusión 38

2. DIAGNÓSTICO: ESTRATEGIA DE DESCENTRALIZACIÓN, ARREGLOS INSTITUCIONALES Y DESCENTRALIZACIÓN FISCAL 39
Problema uno: la necesidad de fortalecer la estrategia de descentralización 40
Problema dos: arreglos institucionales débiles 41
Problema tres: descentralización fiscal inequitativa 46
Conclusión 53

3. LOS ELEMENTOS DE UNA ESTRATEGIA DE DESCENTRALIZACIÓN 55
Desarrollar una visión para los futuros roles de los gobiernos regionales 56
Equilibrar la descentralización simétrica y asimétrica 58
Puntos de entrada y la secuencia de la implementación 59
Desarrollo de marcos de incentivos 60
La gestión de la transición hacia un gobierno descentralizado: sacrificar la eficiencia en la asignación por una mayor responsabilidad fiscal 61

4. OPCIONES DE POLÍTICA PARA UN ESCENARIO DE DESCENTRALIZACIÓN DE CORTO PLAZO 63
Estrategia de descentralización para el corto plazo: corrección de inequidades y asegurar las capacidades institucionales básicas 64
Fortalecimiento de las instituciones para la descentralización 64
Descentralización fiscal: un primer paquete de medidas para mejorar la inequidad regional 66
Resultado esperado del escenario de descentralización de corto plazo 72

5. OPCIONES DE POLÍTICA PARA UN ESCENARIO DE DESCENTRALIZACIÓN DE MEDIANO PLAZO 75
Estrategia de descentralización para el mediano plazo: mantener y mejorar la eficiencia de los servicios públicos a través de la separación de roles y responsabilidades 76
Arreglos institucionales: aclarar las responsabilidades y proveer más autonomía para la gestión de de recursos 76

6. OPCIONES DE POLÍTICAS PARA UN ESCENARIO DE DESCENTRALIZACIÓN DE LARGO PLAZO 81
Estrategia de descentralización de largo plazo 82
Arreglos institucionales 82
Descentralización fiscal 84
Resultado esperado del escenario de descentralización largo plazo 92
Visión de los futuros gobiernos regionales 93

BIBLIOGRAFÍA 99

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: La estrategia de descentralización 26
Tabla 2: PIB per cápita (2005) y tasas de crecimiento por región (en porcentajes), 1988-2003 31
Tabla 3: Necesidades insatisfechas por departamento (en porcentaje), 2001 35
Tabla 4: Calidad de los servicios públicos en educación, salud y caminos 36
Tabla 5: Responsabilidades por nivel de gobierno en los sectores salud, educación y caminos 45
Tabla 6: Ingresos por regalías del sector de petróleo y gas por nivel de gobierno, dos Leyes de Hidrocarburos, 2006 46
Tabla 7: Indicadores de descentralización antes y después de las Leyes de Hidrocarburos, 2004-2006 49
Tabla 8 Impacto de la Ley de Hidrocarburos sobre transferencias interregionales y disparidades (en US$ per cápita), 2005–06 (proyectado) 51
Tabla 9: Principales roles de los gobiernos regionales 56
Tabla 10: Condiciones de éxito de los gobiernos regionales 58
Tabla 11: Medidas preparatorias para la descentralización de educación, salud y caminos 67
Tabla 12: Indicadores de calidad del servicio en sectores seleccionados 68
Tabla 13: Fórmulas de transferencia en casos seleccionados de país 68
Tabla 14: Financiamiento para gastos descentralizados 78
Tabla 15: Futuras responsabilidades de los gobiernos departamentales en sectores seleccionados 84
Tabla 16: Mecanismos de estabilización de transferencias intergubernamentales en casos seleccionados 86
Tabla 17: Transferencias e ingresos de gobierno regional en países seleccionados (%) 88
Tabla 18: Casos de países de administración tributaria por los gobiernos regionales 89
Tabla 19: Opciones para la tributación regional en Bolivia 91
Tabla 20: Impuestos regionales y ganancia neta de ingreso para los gobiernos departamentales (en millones de US$), 2006-2010 91
Tabla de Anexo A.1: Balances por nivel de gobierno 95

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Resultados de encuestas: demanda por descentralización política (marzo 2005) 32
Gráfico 2: Resultados de encuesta en ciudades bolivianas seleccionadas: "¿Las autonomías regionales dividirán la Nación?" (marzo 2005) 32
Gráfico 3: Deuda interna y externa y balanza pública (en % PIB), 1995-2005 37
Gráfico 4: Autonomía de toma de decisión presupuestaria de gobiernos departamentales (en porcentaje; estimación), 2004 43
Gráfico 5: Ingresos y gastos por nivel de gobierno y desequilibrios fiscales verticales (como porcentaje del PIB), 2004 49
Gráfico 6: Transferencias de la Ley de Hidrocarburos (en US$ per cápita) y criterios de pobreza (PIB per cápita), 2005–06 (proyectado) 52
Gráfico 7: Desarrollo de roles de los gobiernos regionales por casos de países 57

ÍNDICE DE RECUADROS

Recuadro 1: Lecciones aprendidas de la primera fase de descentralización (1994-2004) 18
Recuadro 2: Experiencias latinoamericanas en descentralización: riesgos y oportunidades 23
Recuadro 3: Transparencia sustentando la descentralización 42
Recuadro 4: Aumento de transferencias por inadecuada gestión de recursos humanos: caso de Colombia. 44
Recuadro 5: La pre-condición para una descentralización exitosa: un consenso político básico 64
Recuadro 6: Mejora de los sistemas de transferencia: acciones rápidas son cruciales 69
Recuadro 7: Lograr la neutralidad fiscal de la descentralización: caminos y estrategias alternativas 70
Recuadro 8: El desafío de la responsabilidad fiscal 71
Recuadro 9: Separación de responsabilidades a nivel regional: la experiencia latinoamericana 77
Recuadro 10: Transferencia de responsabilidades: los beneficios de un enfoque sectorial 82
Recuadro 11: Descentralización asimétrica y la aparición de coordinación sectorial: el caso de España 85
Recuadro 12: Tres pre-condiciones para la estabilización de transferencias intergubernamentales 87

AGRADECIMIENTOS

Este informe fue realizado por el siguiente grupo de personas: Edgardo Mosqueira (gerente de proyecto), Jonas Frank (co-gerente de proyecto), Patricia Alborta (consultora), Raja Bentaouet Kattan (especialista en educación), Sara Calvo (economista senior del país), Jose Pablo Gómez (especialista en educación), Christian Yves González (economista), Herman Nissenbaum (consultor), Georgia Pelaez (Consultor), Rémy Prud'homme (Consultor), Jeffrey Rinne (Especialista en sector público), James Robinson (Consultor), Fernando Rojas (especialista líder del sector público), Jorge Shepherd (consultor), Elaine Tinsley (analista de investigaciones), Carlos Toranzo (consultor), Maria Marcela Silva (especialista en transporte), Sergei Soares (especialista en educación), David Tuchschneider (especialista en desarrollo rural), Renato Villela (consultor), Steven B. Webb (economista líder). El equipo también estuvo conformado por Ximena Coronado, Ximena Serrudo, Markus Steinich (GTZ) y Adam Behrendt (DFID). Apoyo a la producción y de tipo logístico fue brindado por Michael Geller (LCSPE), Christopher Humphrey (LCSPE), Judith Abele y Carmen Romero (LCSPS). La traducción del informe al español fue realizada por Sergio Selaya (consultor) y la edición por Humberto Jara (consultor).

Revisión y comentarios (*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).

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*: Fabián Yaksic. *Ministerio de Hacienda*: Juan Brunn, Gonzalo Aviles Vargas, Waldo Gutiérrez, Oscar Montaño, Beatriz Muriel, Liliana Riveros, José Camargo-Torrez, Germán Molina-Díaz. *Ministerio de Participación Popular*: Gloria Ardaya, Martin 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 claves 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.

Vice Presidenta del Banco Mundial
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

Resumen Ejecutivo

El desafío y la problemática de la segunda fase de la descentralización

Bolivia está comenzando el segundo tramo de su prolongada ruta hacia la descentralización. El primer tramo, iniciado en 1994, estuvo dirigido hacia los gobiernos municipales. Hoy en día, las municipalidades juegan un rol de creciente importancia en la provisión de servicios públicos. El segundo tramo está enfocado al fortalecimiento del nivel departamental de gobierno. La fuerza impulsora de este segundo tramo es el conflicto por la distribución de los ingresos provenientes de los recursos naturales, lo que ha tomado la forma de una demanda por mayor autonomía regional ("autonomías regionales") y la retención de una porción del "ingreso localmente producido". A pesar de su importancia, la descentralización actual no parecería estar motivada por la mejora de la calidad de los servicios públicos, la reducción de las inequidades regionales en la distribución de recursos, o el fortalecimiento de la responsabilidad fiscal.

Ya han sido tomadas dos decisiones para la descentralización en este segundo tramo: (i) la elección de los prefectos departamentales; y (ii) la aprobación de una nueva Ley de Hidrocarburos (LH) que proporcionará cerca de dos tercios de recursos tributarios adicionales (un estimado de US$240 millones en 2006) a los departamentos y municipalidades, sin transferirles nuevas responsabilidades. Estos nuevos recursos podrían incrementarse significativamente como efecto inmediato de la nacionalización de los hidrocarburos recientemente decidida por el gobierno.

Esta nueva fase de descentralización presenta tres problemas:

i. La estrategia empleada podría generar ineficiencias: Haber iniciado la descentralización con la elección política de los prefectos departamentales, sin haber establecido previamente arreglos institucionales y fiscales adecuados; y haber transferido nuevos recursos a los gobiernos sub-nacionales sin requerirles la adopción de nuevas responsabilidades, no es una secuencia óptima de implementación. Estas decisiones podrían conducir a una débil responsabilidad fiscal, conflictos no saludables entre departamentos y municipalidades, y consecuente duplicidad de responsabilidades en la provisión de servicios públicos.
ii. Los arreglos institucionales son débiles: El marco institucional vigente es ineficiente y no facilita la rendición de cuentas. Los gobiernos departamentales no cuentan con las capacidades institucionales adecuadas ni con la autonomía suficiente para manejar eficientemente mayores recursos, y las responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno continúan desarticuladas y fragmentadas.
iii. La descentralización fiscal es inequitativa: El marco fiscal intergubernamental no distribuye los recursos públicos de manera equitativa, ni alienta una apropiada responsabilidad fiscal en los gobiernos subnacionales. Por ejemplo, las transferencias fiscales de la LH asignan US$ 16 per cápita a La Paz (que tiene una de las poblaciones pobres más numerosas) mientras que Pando (entre los menos pobres) recibe US$ 407.

Las alternativas del país para atender estos problemas se encuentran limitadas por tres restricciones: (i) la descentralización está siendo impulsada por una fuerte competencia interregional sobre el control de los recursos naturales; (ii) existen considerables inequidades en la provisión de los servicios públicos, los que son deficientes en todos los sectores y regiones; (iii) no existe espacio para incrementar el gasto público. Este ambiente impone límites a las alternativas de descentralización, ya que estas restricciones son mutuamente inconsistentes: reducir el gasto público no es fácil de conciliar con la necesidad de mejorar los servicios públicos; satisfacer la demanda política por mayor autonomía podría no contribuir necesariamente a una mejor gobernabilidad; fortalecer las municipalidades podría entrar en conflicto con la consolidación de gobiernos regionales; una mayor autonomía regional podría dificultar la reducción de disparidades interregionales en términos de calidad de los servicios públicos y de disponibilidad de recursos. Por tanto, encontrar una solución a los tres problemas arriba mencionados representa un importante desafío.

No resolver los problemas mencionados antes de profundizar la descentralización, podría poner seriamente en riesgo la gobernabilidad del país, las finanzas públicas y socavar la inclusión social. Si la descentralización no es bien implementada, podría haber un deterioro en la calidad de los servicios, y las presiones por incrementar el gasto público podrían socavar la reciente consolidación fiscal. Si bien hoy existe estabilidad macroeconómica, mayores gastos públicos podrían crear una brecha fiscal y como resultado, impedir que la economía se mantenga estable y que haya crecimiento sostenible. Más aún, las disputas interregionales podrían agravarse, debilitando el funcionamiento del Estado y la gobernabilidad. Finalmente, los gobiernos departamentales enfrentarían serias limitaciones para contribuir a la inclusión social.

En la medida que el país presenta una de las mayores desigualdades social de América Latina, Bolivia no puede permitirse ejecutar un gasto inequitativo desde los gobiernos departamentales y municipales. En Bolivia, el 10 por ciento más rico obtiene el 42 por ciento del ingreso nacional, mientras que los más pobres reciben solamente 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. Un proceso de descentralización que transfiera mayores recursos a los gobiernos subnacionales, de manera inequitativa, no contribuiría de ninguna manera a la inclusión social. El gasto público seguiría siendo inequitativo. Además, de presentarse una crisis macroeconómica—como resultado de indisciplina fiscal—afectaría negativamente sobre todo a los pobres. En este sentido, los pobres son los que tendrían un mayor interés en que la descentralización no obstruya una gestión macroeconómica y fiscal sólida y prudente.

Este informe denominado "Hacia una Descentralización Incluyente" busca apoyar a quiénes tienen que tomar decisiones en su enfrentamiento de los problemas y restricciones arriba mencionados. Por tanto, proporciona guías para: (i) elaborar una estrategia eficiente de descentralización; (ii) estructurar los arreglos institucionales nece-

sarios; y (iii) fortalecer el marco fiscal intergubernamental. Este informe proporciona información analítica; recuenta experiencias pertinentes de otros países que enfrentaron desafíos similares; y ofrece un conjunto de opciones de política contenidas en el Tomo I (informe principal) y el Tomo II (análisis técnico detallado).

Complementando la estrategia de descentralización

Una estrategia de descentralización puede contribuir a profundizar la inclusión social, proteger las finanzas públicas nacionales, aliviar las inequidades regionales, y al mismo tiempo mejorar la provisión de los servicios públicos y la capacidad de respuesta del gobierno. Para ello, tendría que ser consensuada por los distintos actores involucrados. Tal estrategia idealmente debería:

> establecer una visión de los futuros roles y responsabilidades de los gobiernos departamentales;
> coordinar la transferencia de las responsabilidades de gasto público tomando en cuenta las diferentes capacidades institucionales en los niveles nacional y subnacional;
> diseñar una secuencia para su implementación gradual de manera que las presiones fiscales se mantengan bajo control;
> desarrollar incentivos que permitan la mejora de los servicios públicos y que conduzcan a una más efectiva rendición de cuentas; y
> priorizar la responsabilidad fiscal sobre la autonomía subnacional en el uso de los recursos con el fin de proteger las finanzas públicas nacionales y el manejo macroeconómico.

Una vez que la estrategia de descentralización sea establecida y consensuada, su implementación podría darse en tres etapas. Las siguientes son opciones de política para el corto, mediano y largo plazo.

Para el corto plazo: estableciendo capacidades institucionales básicas y corrigiendo inequidades

La descentralización debería estar dirigida, inicialmente a establecer capacidades institucionales básicas y a corregir las inequidades en el sistema de transferencias.

> **Aspectos institucionales**: (i) la instauración de mecanismos promotores del consenso ayudarían a facilitar el diálogo político, reducir los potenciales conflictos entre niveles de gobierno y mejorar la toma de decisiones sobre la descentralización; (ii) el uso de herramientas para mejorar la gestión pública ayudaría a crear confianza entre los diferentes niveles de gobierno e incrementaría la transparencia y la rendición de cuentas. Las siguientes son herramientas de gestión para los gobiernos departamentales que permitirían establecer capacidades institucionales mínimas:

- Sistema de Gestión Financiera para permitir el acceso a información presupuestaria por parte de las autoridades de los distintos niveles de gobierno y de los ciudadanos;
- Administración de Recursos Humanos para hacer más transparente la planilla salarial, y hacer el reclutamiento y contratación de personal más competitivo;
- Sistema de Adquisiciones del Estado; y,
- Mecanismos para monitorear y evaluar la calidad de los servicios públicos.

> **Aspectos fiscales**: (i) mejorar la distribución de recursos públicos mediante el establecimiento de fórmulas per cápita para las transferencias de los ingresos de hidrocarburos a los gobiernos departamentales; (ii) instalar reglas básicas de

responsabilidad fiscal, que incluyan una prohibición inicial de acceso a nueva deuda por parte de los gobiernos departamentales.

Para el mediano plazo: separando las responsabilidades entre niveles de gobierno y mejorando la eficiencia de los servicios públicos

La estrategia para el mediano plazo se enfocaría en separar claramente los roles y responsabilidades entre los niveles nacional, departamental y municipal para promover una mayor rendición de cuentas respecto de los roles y responsabilidades asignados. Con este fin y antes de asumir mayores responsabilidades, sería recomendable que los gobiernos departamentales pudieran demostrar que los servicios a su cargo presentan estándares de cobertura y calidad apropiados y que existen capacidades para mejorarlos.

- **Aspectos institucionales:** (i) separar claramente los roles y responsabilidades asignados a los distintos niveles de gobierno con el fin de generar mayor transparencia, eficiencia y rendición de cuentas en los servicios a su cargo; (ii) combinar las responsabilidades asignadas sobre la prestación de servicios públicos con la capacidad de gestionar los recursos humanos correspondientes, incluyendo el reclutar, contratar, despedir, monitorear y pagar salarios del personal, así como la administración y planificación del presupuesto.
- **Aspectos fiscales:** (i) diseñar e introducir gradualmente una nueva fórmula para la distribución de los recursos y transferencias que represente un nuevo mecanismo de cálculo del financiamiento de los servicios públicos, la misma que debería contribuir a la reducción de inequidades; (ii) una vez que las reglas básicas de responsabilidad fiscal estén operando eficientemente, sería posible disminuir gradualmente el monto del gasto preasignado (*ear-marking*) e incrementar la autonomía departamental en la toma de decisiones sobre el uso de recursos.

Para el largo plazo: profundizando las responsabilidades de los gobiernos subnacionales

Una vez que se hayan implementado las medidas de corto y mediano plazo, y se hayan creado mayores capacidades institucionales, los gobiernos departamentales estarían mejor capacitados para adoptar responsabilidades adicionales y utilizar más recursos.

- **Aspectos institucionales:** (i) transferir responsabilidades adicionales para caminos secundarios, salud y educación, en una forma gradual; (ii) fortalecer la coordinación intergubernamental.
- **Aspectos fiscales:** (i) afinar la distribución de recursos relacionados a la co-participación y transferencias por concepto de ingresos de hidrocarburos; (ii) considerar la posibilidad de que los departamentos administren impuestos propios, p.ej., la parte doméstica del ICE (Impuesto al Consumo Especial); y un impuesto a la ventas de gasolina y el diesel.

El resultado esperado de la implementación de las opciones de política

Como resultado de las opciones de política sugeridas para el corto, mediano y largo plazo, podría lograrse una equidad básica en la distribución de recursos, y una mejor rendición de cuentas por parte de los gobiernos departamentales. Esto permitiría que la descentralización pueda constituirse en una

herramienta para una mejor inclusión social. Alcanzar esta meta requerirá de una clara estrategia, que contenga una secuencia ordenada de medidas, que no amenacen las finanzas públicas del país ni la capacidad de los diferentes niveles del gobierno para proveer los servicios públicos a su cargo. Este informe está orientado a apoyar a los bolivianos en el desarrollo e implementación de esa estrategia.

Introducción

I. ANTECEDENTES Y CONTEXTO DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN BOLIVIA

Bolivia se encuentra actualmente en un proceso de descentralizar tanto el poder como los recursos. El avance de este proceso tiene como telón de fondo la descentralización municipal ocurrida en 1994, la primera elección popular de prefectos de diciembre de 2005, el referéndum sobre autonomías regionales realizado en julio del 2006 y la Asamblea Constituyente inaugurada un mes más tarde. Estos avances están ocurriendo en medio del nuevo contexto creado por la elección del Sr. Evo Morales como Presidente de la República, quien asumió el cargo en enero de 2006 y se convirtió en el primer líder de origen indígena en asumir el más alto cargo del país.

Estos eventos de enorme importancia se dan en el contexto de una marcada situación de crisis política nacional. Existe un amplio sentimiento, extendido en todo el país, sobre la necesidad de un nuevo contrato social para la futura estabilidad política y el desarrollo económico.

Un elemento central de esta tarea se refiere claramente a la forma cómo Bolivia puede alcanzar mayor igualdad e inclusión. Este tema constituye una urgencia nacional, porque Bolivia es uno de los países con mayor desigualdad en América Latina. Tiene significativas disparidades en la distribución de sus activos (educación, tierra, vivienda) y diferencias en los ingresos por género, etnia, sector y tipos de empleo. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Hogares de 1999, el sector más rico de su población obtenía el 42.3 por ciento del ingreso nacional, mientras que el más pobre apenas recibía el 0.3 por ciento. La mortalidad infantil en las áreas rurales es casi el doble de la registrada en las áreas urbanas. La pobreza y exclusión han sido particularmente severas para los indígenas, quienes constituyen más de la mitad de la población y cuyas condiciones de vida se han deteriorado. En el año 2002, los indígenas bolivianos que vivían en pobreza superaban en 40 por ciento a los bolivianos no indígenas pobres, porcentaje que va en aumento si se compara con el 30 por ciento de 1997.

El tema de igualdad e inclusión está íntimamente relacionado con una serie de asuntos controversiales que necesitan ser resueltos como parte del nuevo contrato social. Los temas clave en conflicto están relacionados a la distribución de tierras, a los derechos de los indígenas, al alcance de la autonomía regional y a la distribución y uso de los ingresos de hidrocarburos. Los bolivianos están profundamente divididos en torno a estos temas, y es muy probable que sus diferencias se intensifiquen en la medida en que los grupos opositores maniobren para aumentar su poder o busquen sesgar las políticas nacionales hacia sus intereses.

Un elemento central es cómo dividir la torta de recursos naturales entre las regiones. Esto ha generado demandas por una mayor autonomía regional, basadas en la idea de que los departamentos retengan una porción del "ingreso producido localmente". Estas demandas son altamente cuestionables desde un punto de vista metodológico. Sin embargo, reflejan claramente que el ímpetu político por una mayor descentraliza-

ción está por encima de los temas subyacentes y muestra también cuán dividida está Bolivia al respecto.

La descentralización puede cumplir un rol útil en esta situación. Generalmente supone desplazar el control de los servicios públicos del gobierno central a los gobiernos regionales, y trasladar las responsabilidades de cobrar impuestos y gastar sus frutos. A través de estos cambios, la descentralización influye decisivamente en la distribución de poder en una sociedad. Por lo tanto, alcanzar un nuevo consenso básico sobre cómo deben distribuirse la autoridad política y las responsabilidades, así como los ingresos y gastos entre los diferentes niveles de gobierno, sería una importante contribución para el logro de un nuevo contrato social.

Más aún, la descentralización por sí misma puede tener efectos positivos sobre el desarrollo socio-económico. Bolivia es un país altamente diverso, en términos de grupos étnicos, climas, dotación de recursos, usos de tierra y grados de urbanización. Dada su diversidad, parecería razonable permitir a los departamentos una mayor autonomía para tomar decisiones de acuerdo con sus necesidades y preferencias. Pero los encargados de formular políticas también necesitan atender a las preocupantes señales de creciente inequidad regional. Mucho de esto se refleja en el crecimiento en la economía de Santa Cruz y aquellos otros departamentos que se benefician de la producción de hidrocarburos.

Las disparidades resultantes han aumentado las rivalidades internas y fomentado las demandas regionalistas. Por ejemplo, los departamentos de las tierras bajas sienten que sus contribuciones económicas para el país no están reflejadas en sus poderes políticos, mientras que los departamentos de las tierras altas sienten que ellos merecen una mayor porción de la riqueza nacional para ayudar a aliviar su pobreza.

Al mismo tiempo, es importante precisar que la descentralización puede contribuir a la inclusión sólo indirectamente. No es una panacea y tampoco es el único medio para lograr la inclusión social. La mayor participación política que genera una descentralización crea oportunidades para que los pobres tengan mayor presencia en la toma de decisiones. Asimismo, una oferta de servicios públicos más eficientes —y, sobre todo, ofertas más equitativas— serán beneficiosas para los pobres, suponiendo que los sistemas de transferencia a los gobiernos sub-nacionales también sean equitativos, o discriminen claramente a favor de las áreas más necesitadas.

La población en situación de pobreza, así como puede beneficiarse más del crecimiento también es la que más padece la falta de crecimiento. Por lo tanto, dicho sector, tendría un gran interés por una gestión macroeconómica sólida, y en consecuencia, en asegurarse que la descentralización no obstruya la gestión macroeconómica. Pero, en cualquier caso, la descentralización no puede ser vista como un sustituto para una política explícita de inclusión que, idealmente, esté basada en una variedad de otros mecanismos.

Atender los desafíos mencionados es una tarea enorme que requerirá significativos esfuerzos. Cual sea la dirección que tome el país, todo avance se desarrollará dentro del contexto que se genere. Particularmente relevante en este tema es la "geografía institucional" que resultó de la descentralización municipal iniciada en 1994. Tomar en cuenta los resultados y lecciones aprendidas de aquel primer tramo de la descentralización es de suma importancia para diseñar la

estrategia para el segundo tramo, que actualmente se inicia.

II. PRIMERA FASE DE LA DESCENTRALIZACIÓN (1994-2004)

La **primera fase** del proceso de descentralización, iniciada en 1994 por la Ley de Participación Popular (LPP), fortaleció y amplió los gobiernos municipales. Aunque su funcionalidad está lejos de ser la más óptima, las municipalidades juegan hoy roles económicos y políticos cada vez más significativos. Sus gastos representan actualmente cerca del 18.3 por ciento del gasto público total, porcentaje que se va a incrementar como resultado de la nueva LH.

Posteriormente, en 1995, se establecieron las prefecturas en los nueve departamentos del país. Al ser creadas no fueron concebidas como gobiernos sub-nacionales completamente autónomos, sino como instituciones híbridas. Fueron diseñadas como unidades desconcentradas del gobierno central y encabezadas por prefectos designados por el Presidente de la República. Pero también se incorporó a su estructura los Concejos Departamentales, integrados por representantes nombrados por las municipalidades, cuya principal función es la preparación de los programas y presupuestos departamentales. Los gobiernos departamentales han tenido un débil desarrollo institucional y una limitada capacidad de gestión.

Antes de la aprobación de la LH, los gastos de las municipalidades representaban cerca del 18.3 por ciento del gasto público total, y los gastos de los departamentos alcanzaban al 8.6 por ciento[1]. Tanto las muni-

Recuadro 1 - LECCIONES APRENDIDAS DE LA PRIMERA FASE DE DESCENTRALIZACIÓN (1994-2004)

"Voz" e inclusión: la descentralización municipal y la participación popular han provisto de "voz" a los ciudadanos y han facilitado la inclusión social. La cantidad de alcaldes indígenas y representantes localmente elegidos se ha incrementado gradualmente. Las comunidades indígenas y campesinas han adquirido una participación mayor en la toma de decisiones sobre la inversión pública. El control social, a través del Comité de Vigilancia, u otros medios, ha servido para mejorar la capacidad de las comunidades locales para dirigir recursos a sus necesidades prioritarias.

Sin embargo, también es cierto que el control social ha tenido un enfoque en los insumos y procesos, no necesariamente en los resultados; y que el incentivo a la inversión frecuentemente ha desviado la atención de la provisión de los servicios. Un nuevo desafío surge ahora para la gobernabilidad en el nivel nacional: en ausencia de mecanismos institucionalizados para la resolución de conflictos —entre niveles de gobierno, y entre distintos grupos sociales— se están introduciendo intereses divergentes en la agenda política en una forma no mediada. Esto crea un impasse en el sistema de gobierno. La lección aprendida es que la descentralización, al promover solamente la inclusión sin crear mecanismos de resolución de conflictos, puede perpetuar el desafío de gobernabilidad que actualmente enfrenta el gobierno.

1 Esto excluye la planilla de sueldos para salud y educación que es una responsabilidad del gobierno nacional.

Equidad: la distribución de recursos a las municipalidades es equitativa pero la distribución de recursos por los ministerios sectoriales sigue sin resolverse. La descentralización del nivel municipal ha cambiado tanto la distribución como el enfoque de la inversión nacional, habiéndose enfocado en la pobreza y priorizando programas sociales. Esto también ha implicado una distribución más fuerte desde las capitales municipales a las comunidades rurales. Sin embargo, la distribución de recursos realizada por los ministerios sectoriales en salud y educación, entre otros, aún no ha resuelto sus problemas. La distribución de maestros, por ejemplo, es ineficiente y desigual: a lo largo del país, cerca de 9,000 maestros no son requeridos en los lugares donde vienen trabajando, pero si son requeridos en otros lugares. Los recursos deben ser mejor distribuidos tanto entre como dentro de los departamentos. La lección aprendida es que la descentralización departamental tiene que brindar una mejor atención a la distribución de recursos tanto entre como dentro de los departamentos, pero con un enfoque dirigido a la mejora en la provisión de servicios.

Responsabilidad fiscal: baja transparencia, alta informalidad, y ausencia de sanciones graduadas han debilitado la responsabilidad fiscal. Los acuerdos para la administración de la deuda subnacional son onerosos y no existen suficientes datos sobre la deuda municipal. Los enfoques de monitoreo y controles administrativos verticales han probado ser insuficientes para lograr una mayor transparencia. El gobierno central, como un proveedor principal, ha generado incentivos para prestar, pero no para recuperar el servicio de la deuda. El status de la deuda departamental es ambiguo. Por otro lado, la transferencia de gastos de inversión a las municipalidades permitió "ganancias rápidas" para alcanzar neutralidad fiscal, pero esto se logró a costa de fragmentar las decisiones sobre la asignación de recursos. La lección aprendida es que la descentralización departamental debe crear compromisos de responsabilidad fiscal, ya que el gobierno central por si solo no puede establecer buenos incentivos para una mejor administración de la deuda.

Asignación de responsabilidades: los descoordinados enfoques de transferencia de responsabilidades de gasto tienen como principal factor a las motivaciones políticas. La presión generada por el ímpetu político para avanzar en la descentralización, ha dado lugar a una desarticulada transferencia de responsabilidades entre los niveles departamental y municipal. Las decisiones sobre gastos corrientes y de inversión, así como la provisión de servicios, no fueron tomadas en conjunto y en diferentes niveles de gobierno. Esto ha conducido a una ambigua asignación de responsabilidades y a una baja eficiencia. Por esta razón, ha sido extremadamente difícil alcanzar mejoras de servicio en las áreas sectoriales (salud, educación, caminos), en todos los niveles del Estado y en las regiones del país. Mientras tanto, las experiencias iniciales para la creación de asociaciones de gobiernos municipales (mancomunidades), para alcanzar economías de escala, no han sido sostenibles. La lección aprendida es que la descentralización departamental debería ser diseñada de modo que las decisiones sobre gastos corrientes y de inversión se tomen en el mismo nivel de gobierno; y se requiere de enfoques coordinados y sectoriales para que la descentralización conduzca a mejores servicios.

Fuente: Banco Mundial.

cipalidades como los departamentos representaban cerca del 27 por ciento del gasto público. Sin embargo, los gobiernos sub-nacionales, en su conjunto, recaudaban menos del 6 por ciento del total de impuestos y regalías. Por lo tanto, han sido fuertemente dependientes de las transferencias, especialmente de los departamentos.

Existen varios resultados así como lecciones aprendidas en la primera fase de descentralización (Recuadro 1). Tenerlas en cuenta puede ser clave para avanzar en la segunda fase.

III. SEGUNDA FASE DE LA DESCENTRALIZACIÓN Y SUS DESAFÍOS: HACIA UNA DESCENTRALIZACIÓN INCLUSIVA

Bolivia está iniciando la segunda fase de su largo esfuerzo de descentralización del país. Tiene un énfasis mucho más marcado en el nivel regional. Difiere del esfuerzo anterior al tener la influencia de las discrepancias interregionales sobre el control y la distribución de los ingresos que generan los recursos naturales, particularmente la explotación de hidrocarburos y el uso de la tierra. Este tema es particularmente conflictivo en las regiones de Santa Cruz y Tarija, que quieren mantener para sí mismas, tanto como sea posible, los beneficios que otorgan tales recursos. Esto ha creado un debate nacional sobre cómo compartir las recaudaciones de una fuente no renovable.

Dos importantes decisiones ya han sido tomadas previamente al inicio de la segunda fase de descentralización:

i. **La elección de los prefectos.** Se ha marcado un hito, porque los prefectos derivan ahora su mandato del voto popular y no de la designación del Presidente de la República. Como consecuencia, los gobiernos departamentales gozan, en los hechos, de una cierta autonomía, independientemente de su status constitucional. El marco legal para las nuevas autoridades departamentales elegidas tendrá aún que esperar las decisiones de la próxima Asamblea Constituyente, sin embargo, las negociaciones ya están en camino entre el gobierno central, los prefectos y los consejos departamentales con la finalidad de definir aspectos de la actual etapa de transición.

ii. **Cerca de dos tercios de los recursos impositivos adicionales** a ser recaudados a partir de la LH (estimados en US$240 millones para el año 2006) serán entregados a los departamentos y municipalidades sin que éstos hayan tenido una preparación previa para asumir nuevas responsabilidades. Para las prefecturas, esto representa en promedio un aumento de más del 50 por ciento en el monto de las transferencias.

Desafortunadamente, estas decisiones estrechan el futuro camino de la descentralización, pues limitan algunas de las opciones a seguir. Decisiones que podrían haberse empleado como incentivos para el previo fortalecimiento institucional o la mejora de los servicios, ya han sido adoptadas sin exigir nada a cambio.

Además, la anterior experiencia de descentralización de Bolivia —y esfuerzos similares en otros países— muestran que los beneficios anhelados no se consiguen si las decisiones no son implementados dentro de un marco básico basado en la transparencia y responsabilidad fiscal; en la solución de los desequilibrios horizontales en la asignación de los recursos; y en una equiparidad entre recursos y roles.

En consecuencia, el desafío de esta segunda fase estaría en cómo lograr una des-

centralización inclusiva, tanto en la distribución de recursos como en la calidad del gasto público y la provisión de servicios.

Como ya se ha mencionado, Bolivia está entre los países con mayor desigualdad en América Latina y los ingresos que producen los hidrocarburos no son distribuidos de una manera adecuada. Las transferencias fiscales del gobierno central a los departamentos son altamente injustas. Por ejemplo, proporcionan US$15.8 per cápita a La Paz (que tiene una de las más altas incidencias de pobreza) mientras que Pando (situada entre las menos pobres) recibe US$407.2 Como consecuencia de la LH, el nuevo gasto de los gobiernos departamentales también será altamente desigual en términos per cápita.

Adicionalmente, la calidad de los servicios en todos los sectores y en todas las regiones, es desigual. Los servicios de salud y educación, entre otros, son desiguales dentro de cada departamento, mostrando significativas disparidades entre las áreas urbanas y rurales. Sin embargo, la mejora de los servicios públicos no está en el centro del debate actual. Esto es desafortunado, ya que de hecho, como se muestra en este Informe, la falta de recursos no es la principal causa de la ineficiencia en la prestación de servicios, particularmente en el caso de educación y salud.

Una descentralización inclusiva tiene que basarse en una distribución de recursos más equitativa, como un medio para lograr una mejor y más uniforme provisión de servicios. Es un elemento clave para contribuir a reducir las desigualdades y lograr una mayor inclusión como parte de un nuevo contrato social.

Esta segunda fase de descentralización, por tanto, **enfrenta tres grupos de problemas.**

i. **La estrategia empleada podría generar ineficiencias:** La forma en que se implementa 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.

Si estos tres problemas no se enfrentan, existe el riesgo de que la segunda fase de la descentralización no conduzca a los resultados esperados. Siguiendo las experiencias internacionales sobre descentralización (Recuadro 2), esto podría implicar: un mayor descenso en la calidad de los servicios, presiones adicionales de gasto que socavan

Recuadro 2 - EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS EN DESCENTRALIZACIÓN: RIESGOS Y OPORTUNIDADES

Luego de más de dos décadas de descentralización, los países de América Latina han acumulado una riqueza de experiencias que pueden ser útiles para Bolivia. Inicialmente, la descentralización es motivada políticamente. Desde 2002, todos los países en la región tienen elecciones municipales. Hasta ahora, la fortalecida legitimidad de los gobiernos sub-nacionales parece ser el principal impacto de la descentralización en la región.

Más allá de los efectos políticos, la descentralización trae consigo una serie de riesgos. Un tema en particular está relacionado con las transferencias fiscales. Con frecuencia, los arreglos para las transferencias intergubernamentales mediante la distribución de las recaudaciones han precedido a las transferencias de responsabilidades en los gastos, lo que incrementa la carga fiscal si las transferencias no se vinculan a ningún cambio en las responsabilidades. Sus consecuencias han sido aumentar presiones al gasto, excepto en el caso de Perú, donde se aplicó estrictamente el principio de neutralidad fiscal en su descentralización. Conceder autonomía política a los gobiernos sub-nacionales sin instaurar un marco apropiado de reglas fiscales, también ha tenido efectos adversos.

La falta de ingresos propios en los niveles locales ha sido un escollo para la descentralización, particularmente para los gobiernos regionales. Muchas regiones o estados en Argentina, México, Perú y Venezuela, a pesar de ser nominalmente autónomos, aún dependen en gran medida de transferencias para contar con ingresos. Esto ha prolongado la responsabilidad hacia el centro (y no hacia los ciudadanos locales y a los que pagan impuestos), perpetuando la dependencia de las transferencias y limitando la capacidad de préstamo. Cuando las fuerzas impositivas fueron efectivamente concedidas a los gobiernos sub-nacionales —Brasil con su IVA— resultó en una recaudación impositiva sub-óptima. Los estados compitieron en "guerras fiscales" sobre las tasas de impuestos en "carreras hacia el fondo". En el caso de ventas que afectan a diversas jurisdicciones, la experiencia brasileña ha demostrado lo complejo que es administrarlas para efectos de impuestos.

La transferencia de gastos a los gobiernos sub-nacionales también ha sido difícil. En la mayoría de los países la descentralización no ha resuelto las ambigüedades. Estos son evidentes en los usos inapropiados de funciones "exclusiva" y "concurrente", por ejemplo, en Ecuador, Nicaragua, Perú y Venezuela. Desafortunadamente, los enfoques sectoriales fueron raramente cumplidos. En cambio, Chile y España han demostrado que los enfoques sectoriales contribuyen a una coordinación intergubernamental y a mejores servicios. En resumen, hoy en día, la mayoría de los países de la región, en general, no han mejorado la entrega de servicios a través de la descentralización. Únicamente unos pocos han materializado gobiernos sub-nacionales que han seguido políticas consistentes, como en Bogotá (Colombia).

La responsabilidad fiscal es una preocupación creciente. Argentina, Brasil y más recientemente Colombia y Perú han sufrido dolorosas experiencias por el despilfarro de los gobiernos sub-nacionales. Estos han puesto en riesgo la provisión de servicios públicos adecuados, confiables —por lo que el Gobierno Central puede tener en última instancia la responsabilidad política—, la seguridad de los sistemas financieros, el acceso al crédito internacional de un país y su estabilidad macroeconómica en general.

Para Bolivia, ignorar estas experiencias, sería riesgoso. Sin embargo, ello podría ocurrir como consecuencia de una falta de ajuste a la estrategia de descentralización, la debilidad de los arreglos institucionales, el inadecuado marco fiscal y la fragilidad económica y política del país en general.

Fuente: Banco Mundial.

el proceso de ajuste fiscal y un debilitamiento de la gobernabilidad por los conflictos regionales que, a su vez, pueden debilitar el contrato social que actualmente se viene forjando. Si la descentralización no es bien implementada, el país podría perder una oportunidad de mejorar y lograr la inclusión social.

IV. EL INSTRUMENTO DEL ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN INSTITUCIONAL Y DE GOBERNABILIDAD (IGR)

El Informe apunta a rastrear las rutas institucionales del deficiente desempeño del Estado y a proporcionar alternativas prácticas. Con esta finalidad, evalúa las debilidades en el sector público, que se manifiestan en la pobre regulación, la deficiente prestación de servicios o la alta corrupción; y analiza las posibles causas, incluyendo a los conductores de la economía política. Por tanto, su característica distintiva es presentar políticas alternativas que buscan "una mejor adecuación" (*best fit*) en lugar de "una mejor práctica" (*best practice*), dadas las restricciones inherentes al contexto del país.

Los sustentos de este Informe. El Informe de Análisis de la Situación Institucional y de Gobernabilidad 2000, titulado "Bolivia: Del Padrinazgo al Estado profesional", proporcionó una serie de recomendaciones que sustentan este nuevo informe.

El citado Informe 2000 evaluó la organización del sector público de Bolivia y sus operaciones, particularmente en las áreas estructurales de administración, recursos financieros y humanos, así como la transparencia y confiabilidad de su desempeño. Encontró una brecha entre los modelos de comportamiento "ideal" prescritos en las normas oficiales y los modelos en las prácticas reales. Esta brecha afectó la elaboración de presupuestos, el gasto público y la gestión de recursos humanos, entre otros. También desnudó la ausencia de transparencia y confiabilidad, porque el Informe 2000 concluyó señalando que la burocracia había sido invitada a formar parte de los partidos políticos y usada como "moneda" para los pactos políticos.

Como recomendación para superar esta situación, el Informe 2000 sugirió lo siguiente: (i) desarrollar un consenso para la despolitización del sector público; (ii) introducir mayor transparencia en la administración del servicio civil; y, (iii) mejorar la supervisión central de la administración pública para una mayor descentralización operativa y toma de decisiones. Sus principales propuestas, actualmente están siendo implementadas bajo el Primer Proyecto de Reforma Institucional (PRI-I). Otras recomendaciones se encuentran en la actual agenda de descentralización.

Objetivo del Informe "Hacia una Descentralización Inclusiva". Este Informe

tiene como meta apoyar a quiénes tienen que tomar decisiones en Bolivia para la implementación de la descentralización, en especial con respecto a los gobiernos departamentales. En particular, proporciona una guía sobre:

(i) cómo elaborar una estrategia eficiente de descentralización;
(ii) cómo mejorar los arreglos institucionales; y,
(iii) cómo fortalecer el marco fiscal intergubernamental.

Las opciones de política (tabla 1) están orientadas a cómo implementar la descentralización dentro de un marco estratégico. En vez de proporcionar un paquete cerrado de recomendaciones, este Informe intenta, en la medida de lo posible, presentar alternativas y opciones de política para permitir, a quienes toman las decisiones, una comprensión sobre los diferentes enfoques y sus costos de oportunidad. Estos costos de oportunidad, en general, son más altos en el nivel regional comparado con el nivel municipal. Asimismo, el Informe intenta presentar alternativas de política que puedan implementarse en una forma realista dados los incentivos que prevalecen en el sector público boliviano.

El proceso es tan importante como el producto. Este Informe intenta apoyar el debate entre los actores de la descentralización en Bolivia. Por ello, fue elaborado estrechamente con funcionarios del gobierno, incluyendo una serie de talleres, desarrollados en La Paz y en Washington, sobre asuntos relacionados a la descentralización.

El Informe se enriqueció con útiles comentarios y sugerencias de representantes del Vice-Ministerio de Descentralización en el Ministerio de la Presidencia, del Ministerio de Hacienda, del Ministerio de Participación Popular (hasta 2005), del Ministerio de Salud y Deportes, del Ministerio de Educación, del Servicio Nacional de Caminos (SNC), así como de la Unidad de Coordinación para la Asamblea Constituyente (UCAC).

El diálogo también incluyó visitas de campo a las prefecturas de Chuquisaca, La Paz y Santa Cruz, donde el equipo de trabajo sostuvo productivos debates con la sociedad civil, el Comité Cívico de Santa Cruz, la Cámara de Industria y Comercio (CAINCO) en el mismo departamento, entre otros.

Una nota para la discusión sobre descentralización, preparada por el BM, resumiendo las principales recomendaciones de este Informe, fue analizada con varios funcionarios del gobierno en marzo de 2006(ver: *Bolivia: por el Bienestar de Todos*, BM, 2006). Estas actividades reflejan la convicción del BM sobre la necesidad de un consenso para facilitar un diálogo abierto, político y técnico, y buscar enfoques comunes y útiles.

Este análisis de la situación institucional y de gobernabilidad se descompone en un informe principal (Tomo I) y un análisis técnico detallado (Tomo II).

Tabla 1 - LA ESTRATEGIA DE DESCENTRALIZACIÓN

Capítulo 1 Restricciones para la descentralización	Capítulo 2 Diagnóstico	Capítulo 3 Estrategia de descentralización	Capítulo 4 Opciones de políticas para el corto plazo	Capítulo 5 Opciones de políticas para el mediano plazo	Capítulo 6 Opciones de políticas para el largo plazo
Hecho uno: La descentralización es impulsada por la lucha sobre los recursos naturales.	**1. Ausencia de una estrategia adecuada de descentralización:** (i) Secuencia de pasos de implementación. (ii) Puntos de entrada son niveles de gobierno, no los sectores. (iii) La naturaleza de los gobiernos regionales.	**(i) Los principios de la descentralización:** Los recursos deberían seguir las funciones; definir responsabilidades claramente; neutralidad fiscal y responsabilidad fiscal. **(ii) Estrategia con cinco elementos:** futuros roles de los gobiernos regionales; equilibrar elementos simétricos y asimétricos; secuencia; marcos de incentivos; sacrificar eficiencia en la asignación por responsabilidad fiscal.	**Estrategia de descentralización:** (i) Pre-condición: un mínimo consenso político. (ii) Fiscal: lograr un nivel básico de equidad en las transferencias (fórmula per cápita). (iii) Institucional: asegurar capacidades institucionales básicas.	**Estrategia de descentralización:** (i) Mantener, e (ii) incrementar la calidad y eficiencia de gastos públicos, a través de la separación de roles y responsabilidades, fórmulas de financiamiento sectorial, y una reducción de la pre-asignación del gasto (ear-marking).	**Estrategia de descentralización:** Una vez exitosamente aplicadas las medidas propuestas en el corto y mediano plazo: profundizar la descentralización proporcionando a los gobiernos municipales y regionales responsabilidades y recursos adicionales.

Estrategia

	Capítulo 1 Restricciones para la descentralización	Capítulo 2 Diagnóstico	Capítulo 3 Estrategia de descentralización	Capítulo 4 Opciones de políticas para el corto plazo	Capítulo 5 Opciones de políticas para el mediano plazo	Capítulo 6 Opciones de políticas para el largo plazo
Instituciones	**Hecho dos:** Los servicios son deficientes en todos los sectores y regiones.	**2. Débiles arreglos institucionales:** (i) Inadecuadas herramientas de administración. (ii) Recursos: Falta de autonomía para la asignación de recursos. (iii) Responsabilidades: Responsabilidades redundantes y desarticuladas (educación, salud, caminos).		**Arreglo institucional:** (i) Sistemas SAFCO en el nivel departamental; fase preparatoria. (ii) Recursos: gestión de recursos humanos. (iii) Responsabilidades: Indicadores de calidad de servicios por sectores. (iv) Monitoreo y evaluación de sistemas.	**Arreglo institucional:** (i) Clarificar roles y niveles de gobierno mediante la separación de responsabilidades. (ii) Ajustar la pre-asignación del gasto (ear-marking).	**Arreglo institucional:** (i) Responsabilidades: considerar transferir nuevos gastos (educación, caminos, salud). (ii) Fortalecer la coordinación gubernamental.
Fiscal	**Hecho tres:** No existe espacio para incrementar el gasto público.	**3. Descentralización fiscal inequitativa:** (i) Preasignación de ingresos a regiones. (ii) Transferencia de ingresos sin gastos. (iii) Flujo de recursos volátil e incierto. (iv) Alto nivel de dependencia de transferencias. (v) Alta y creciente desigualdad en transferencias. (vi) Débil responsabilidad fiscal y pobre gestión de deuda sub-nacional.		**Descentralización fiscal:** (i) Transferencias: nueva fórmula (per cápita). (ii) Neutralidad fiscal: renegociar transferencias de hidrocarburos para la adopción de gastos. (iii) Responsabilidad Fiscal: reglas básicas (incluyendo una mora para gestión de la deuda departamental).	**Descentralización fiscal:** (i) Introducción gradual de fórmulas de financiamiento en sectores clave. Para educación (fórmula por estudiante) y salud (fórmula per cápita).	**Descentralización fiscal:** (i) Transferencias: afinar la fórmula per cápita con otros métodos. (ii) Eliminar la pre-asignación de ingreso a regiones. (iii) Impuestos para los departamentos: porción doméstica del ICE, impuesto a la venta de gasolina. (iv) Consolidar la responsabilidad fiscal: compromisos multi-anuales.

Fuente: Banco Mundial.

1. EL CONTEXTO Y LAS RESTRICCIONES PARA LA DESCENTRALIZACIÓN REGIONAL

Este capítulo proporciona una visión general del contexto en el que se está dando la descentralización en Bolivia, en términos de los intereses de los actores, la calidad de servicios públicos y las restricciones fiscales.

Esta sección busca establecer algunos de los principales hechos políticos que subyacen en esta segunda fase de descentralización. Su objetivo es presentar hallazgos analíticos que deberían ser útiles para el diseño de la estrategia de descentralización, que se presenta más adelante.

La segunda fase de la descentralización, que en la actualidad inicia Bolivia, se produce en un contexto caracterizado por tres hechos dominantes: (i) una economía política en la cual los intereses de los actores por los recursos naturales son la motivación subyacente detrás de la descentralización; (ii) servicios públicos no eficientes en todos los sectores y regiones; (iii) un ambiente fiscal restringido que, a pesar de mejoras recientes, permanece frágil y vulnerable a las crecientes presiones sobre el gasto provenientes de la descentralización, particularmente durante su período de despegue. Cada uno de estos hechos plantea condicionamientos para el diseño de una estrategia de descentralización. Desafortunadamente, algunos de estos condicionamientos son excluyentes entre sí. Los costos de oportunidad de los mismos deberán ser evaluados en el debate nacional sobre descentralización.

I. LAS FUERZAS QUE IMPULSAN LA DESCENTRALIZACIÓN

Las fuerzas que propician la nueva descentralización de Bolivia, no son el reclamo por mejoras en los servicios o la reducción de desigualdades regionales o la búsqueda de una mayor responsabilidad fiscal, a pesar de su importancia. El impulso para la descentralización proviene de las presiones y la competencia por el control y distribución de los ingresos originados por los recursos naturales del país, particularmente los ingresos por la explotación de hidrocarburos y el uso de la tierra. El tema es particularmente conflictivo en las regiones ricas en recursos, que pretenden mantener para sí mismas el control y la toma de decisiones sobre estos recursos tanto como se pueda, a través de la descentralización de responsabilidades. A la inversa, las regiones menos dotadas pretenden que tales decisiones sean centralizadas porque así esperarían una distribución de ingresos más equitativa.

La descentralización regional está ocurriendo en el contexto de inequidades crecientes y profundas. Las hondas desigualdades sociales son bien conocidas en Bolivia[2] y las desigualdades regionales se convierten en más importantes todavía para el tema de descentralización. La mayoría de los departamentos en las tierras bajas han experimentado una reactivación económica y crecimiento, mientras que los departamentos en las tierras altas están estancados.

Un fenómeno particularmente importante ha sido el crecimiento de la economía de Santa Cruz y de aquellos departamentos que se benefician con la producción de hidrocarburos. Esta situación ha provocado que se alimente el regionalismo. En efecto, los departamentos de las tierras bajas sienten que su poder económico no está equiparado con su poder político. Sus demandas de descentralización política y elecciones populares de las autoridades regionales son y serán un paso hacia un nuevo equilibrio de poder económico y político.

Una revisión del PIB regional per cápita y sus tasas de crecimiento (en términos constantes entre 1988-2003) muestra grandes diferencias (Tabla 2). El PIB per cápita de Santa Cruz fue el doble que el de Potosí. Las tasas de crecimiento regional son aún más desiguales y están positivamente corre-

2 En 2002, se estimaba que el 65 por ciento de la población tenía ingresos insuficientes para alimentación básica y gastos no-alimenticios, mientras que un estimado de 41 por ciento tenía ingresos muy bajos para acceder a canastas alimenticias de ingesta mínima de calorías.

lacionadas (aunque escasamente) con el PIB per cápita, lo que significa que las discrepancias entre los diferentes PIB regionales per cápita tienden a incrementarse, no a decrecer. La desigualdad regional de Bolivia es, por tanto, sustancial e implica que los intereses de las regiones han sido y siguen siendo divergentes.

Los bolivianos permanecen claramente divididos por sus demandas de "autonomía regional". La lucha por la distribución del caudal de los recursos naturales, ha rodeado las demandas de los departamentos que exigen tener una mayor autonomía regional y el derecho a retener una parte de "los ingresos localmente producidos". Estas propuestas están basadas en la comparación del monto de impuestos nacionales recaudados en una región con los gastos que el gobierno central ejecuta en dicha región. Esta última propuesta no tiene sustento técnico, porque argumentar que una región debería retener una cierta porción de los impuestos nacionales pagados en ella, es confundir la recaudación tributaria nacional con la recaudación local. No es apropiado considerar como impuestos de un gobierno departamental a aquellos impuestos del gobierno central *producidos* por actividades de hogares y empresas en dicho territorio.[3]

Entre otras, debido a esta confusión, los bolivianos parecían divididos sobre las demandas de *"autonomías regionales"*. De acuerdo a ciertas encuestas, existía un diseminado apoyo a favor de elecciones popula-

Tabla 2 - **PIB PER CÁPITA (2005) Y TASAS DE CRECIMIENTO POR REGIÓN (en porcentajes), 1988–2003**

	PIB per cáp. (2005) (Bolivia=100)	Tasas de crecimiento del PIB[a] (1988-2003) (en porcentajes)
Bolivia	100	9.8
Chuquisaca	85	4.6
La Paz	93	9.3
Cochabamba	101	6.6
Oruro	127	-6.6
Potosí	57	13.8
Tarija	118	45.9
Santa Cruz	117	8.0
Beni	87	16.2
Pando	137	27.2
Indicadores de Desigualdad:		
Dispersión	0.24	1.1
1er decil/10mo decil	1.5	6.0

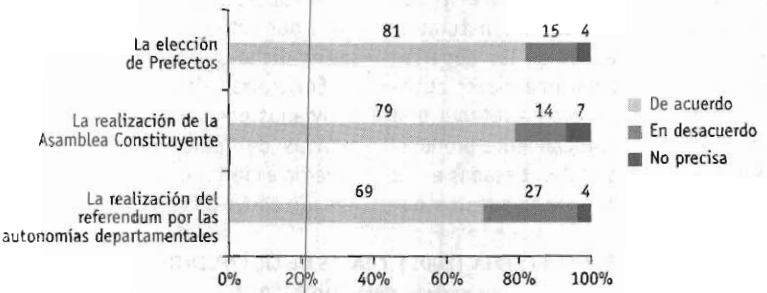
Notas: [a] las tasas de crecimiento son para todo el período, no anuales; [b] error estándar dividido por el valor medio (*mean*); [c] Primer decil dividido por el noveno decil, aproximado por la razón del segundo valor más alto dividido entre el segundo valor más bajo.

Fuente: Banco Mundial, sobre datos provistos por: www.ine.gov.bo.

res de prefectos. Este apoyo es amplio en todas las regiones y grupos sociales (Gráfico 1). Sin embargo, los ciudadanos parecían profundamente divididos en torno a las demandas por autonomía, porque muchos temen que sea una amenaza a la noción de unidad nacional (Gráfico 2).

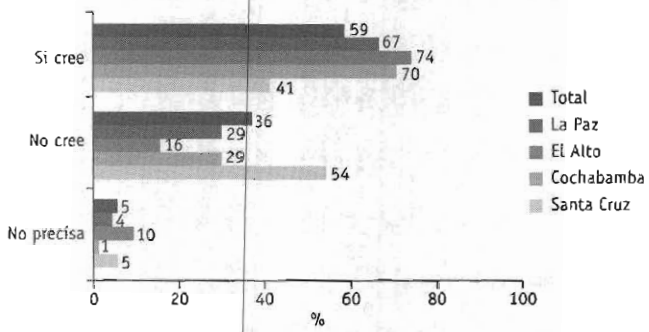
Las municipalidades perciben la descentralización regional como una amenaza a su poder. Las municipalidades dieron el primer paso en la fase inicial de la descentralización que empezó en 1994 y consideran que tienen esa "ventaja" sobre los gobiernos regionales. Además, fueron fortale-

Gráfico 1 - **RESULTADOS DE ENCUESTAS: DEMANDA POR DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA (Marzo 2005)**



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

Gráfico 2 - **RESULTADOS DE ENCUESTA EN CIUDADES BOLIVIANAS SELECCIONADAS: "¿Las autonomías regionales dividirán la Nación?" (Marzo 2005)**



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

3 Para algunos impuestos, como el impuesto al ingreso personal (que no existe en Bolivia), las dos nociones pueden coincidir. Pero no lo hacen para la mayoría de los impuestos. No es imposible regionalizar significativamente los gastos del gobierno central y los impuestos, pero es metodológicamente difícil y, en todo caso, no es lo que se está haciendo en Bolivia.

cidas mediante la Ley de Participación Popular y ahora sienten que un creciente rol de los gobiernos departamentales puede constituir una amenaza a sus recursos y a su poder político.

Las municipalidades reconocen totalmente que los cambios de la LH les otorgarán a las prefecturas departamentales una mayor porción de recursos públicos. Además, parece que los municipios no estiman que su representación en los consejos departamentales sea una herramienta efectiva para resolver los conflictos intergubernamentales[4]. Como se explica más adelante, este conflicto de distribución entre regiones y municipalidades es complejo y conduce a una serie de consecuencias negativas.

Algunos grupos sociales y actores probablemente se opondrán a una mayor autonomía regional. Es muy probable que importantes organizaciones sindicales del sector público, especialmente de los sectores salud y educación, se opongan a la descentralización por temor a perder sus poderes de negociación. El mismo punto de vista opositor puede ser asumido por aquellos grupos beneficiados por la Ley de Participación Popular en el nivel municipal; por ejemplo, los ayllus rurales o las juntas urbanas de vecinos. Lo expuesto implica que la futura descentralización puede no estar basada en el apoyo de poderosos grupos sociales, sobre los que, en última instancia, se sostiene una reforma de este tipo para ser exitosa.

No hay mecanismos institucionales para procesar las demandas divergentes en beneficio de un mínimo consenso. Los intereses divergentes son un elemento integral de cualquier proceso de descentralización. En Bolivia, sin embargo, la descentralización se está implementando sin los mecanismos adecuados para discutir y resolver conflictos entre los distintos actores involucrados, particularmente entre niveles de gobierno. Esto es lo más importante ya que la elección de prefectos tiene un profundo impacto en el sistema político y de gobierno en Bolivia: en ausencia de un Poder Legislativo fuerte, el nivel departamental puede convertirse en el único contrapeso político efectivo del Ejecutivo. Si no se toman medidas preventivas, es probable que los conflictos de responsabilidades, roles y recursos entre los distintos niveles de gobierno se incrementen en la medida en que el proceso de descentralización se desencadene. Los recientes esfuerzos para establecer mecanismos de coordinación entre niveles de gobierno hasta ahora no han probado ser efectivos, creando así el riesgo de un impasse en el sistema de gobierno.

Los distintos intereses de los actores involucrados, junto con la falta de mecanismos institucionales para resolver conflictos, conducen a una estrategia de descentralización que el país está siguiendo implícitamente y que tiene las siguientes características.

La descentralización avanza por separado entre los diferentes niveles de gobierno. A raíz de los intereses divergentes, el proceso de descentralización avanza de manera desarticulada entre los niveles municipal y departamental. Esta realidad genera una serie de consecuencias negativas, ya que las responsabilidades no pueden ser claramente asignadas en cada nivel del gobierno. La descentralización no avanza sector por sector (salud, educación, caminos, por ejemplo), lo que, desde un punto de vista

4 Los problemas ya han surgido entre prefectos y consejos departamentales (ya que la principal función de estos últimos es la definición y aprobación de presupuestos regionales y planes de inversión).

técnico, ofrecería mejores oportunidades para la asignación de responsabilidades.

La secuencia de descentralización—descentralización política antes de construir marcos fiscales y administrativos básicos—no sería óptima. La reciente elección de los prefectos de los gobiernos departamentales podría dar lugar a nueve negociadores que presionarían por mayores porciones de recursos nacionales. Esta situación haría más difícil lograr un consenso sobre el tamaño de los bienes públicos nacionales, como, por ejemplo, la estabilidad fiscal o macroeconómica. También limitaría la redistribución de recursos entre regiones para una mejor prestación de servicios públicos. Asimismo, la descentralización política puede dar lugar a presiones de gasto adicionales, que pueden no ser controladas totalmente bajo las reglas de responsabilidad fiscal.

Consecuencia. La economía política de la descentralización departamental tiene implicancias obvias. Sería recomendable evaluar la capacidad de la descentralización para atender las diversas demandas y debería evitarse el antagonismo con aquellos grupos que guardan reservas hacia la descentralización. Asimismo, los escenarios de descentralización a nivel regional no deberían ignorar a las municipalidades, por lo tanto, se deberían incluir y debatir las posibles relaciones y conflictos entre regiones y municipalidades, y evaluarse, en parte, la posibilidad de fortalecer a las municipalidades. En suma, se requiere un mínimo de consenso para que la descentralización sea exitosa.

II. LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS: LA OFERTA DE SERVICIOS PÚBLICOS DEJA MUCHO QUE DESEAR

Los servicios públicos son deficientes en todos los sectores y regiones. Las numerosas necesidades no satisfechas en educación, salud, vivienda son desigualmente distribuidas entre las regiones. Se han hecho mejoras pero aún queda mucho camino por recorrer, particularmente en ciertas regiones. La Tabla 3 muestra los desequilibrios horizontales (inter-regionales) que existen. Los servicios de salud en La Paz son, por ejemplo, diez veces más insuficientes que en Santa Cruz y seis veces más que en Tarija.

Estos datos son consistentes con un análisis detallado de los tres sectores, concretamente salud, educación y caminos, que son analizados en detalle en este Informe. Estos tres sectores son críticos para el desarrollo social y económico, sin embargo la calidad de los servicios públicos es limitada, particularmente entre los nueve diferentes departamentos (Tabla 4).

Consecuencia. La descentralización debe contribuir decididamente a aumentar la eficiencia en la prestación de los servicios públicos. Se han producido mejoras en algunos sectores pero aún queda mucho por hacer, particularmente en determinadas regiones o zonas. Esto requiere una estrategia de descentralización que se implemente con una visión de mejoramiento de los servicios y con políticos departamentales y municipales comprometidos para lograr resultados en esos rubros.

III. LA SITUACIÓN FISCAL: NO EXISTE ESPACIO PARA AUMENTAR LOS GASTOS PÚBLICOS

La nueva etapa de la descentralización ha levantado expectativas acerca de un mayor gasto público. Si bien actualmente exis-

Tabla 3 - NECESIDADES INSATISFECHAS POR DEPARTAMENTO (en porcentaje), 2001

Departamento	Material de vivienda inadecuado	Espacio de vivienda insuficiente	Servicios inadecuados de agua y alcantarillado	Abastecimiento de energía inadecuado	Servicios de educación insuficientes	Servicios de salud insuficientes
Promedio Nacional	39.1	70.8	58.0	43.7	52.5	37.9
Chuquisaca	53.7	72.1	62.2	62.5	70.7	40.4
La Paz	41.9	66.0	53.2	39.0	49.1	64.9
Cochabamba	37.3	68.2	55.1	42.2	52.6	28.3
Oruro	39.2	67.2	65.9	41.8	47.2	58.8
Potosí	60.3	67.1	71.5	65.0	72.4	59.6
Tarija	30.4	71.5	45.6	43.1	60.5	14.7
Santa Cruz	23.0	77.0	55.8	33.9	43.6	6.4
Beni	63.2	85.0	82.4	64.2	54.6	31.7
Pando	40.4	80.5	83.6	64.8	61.3	39.3

Fuente: INE, Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas. www.ine.gov.bo.

Tabla 4 - **CALIDAD DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN EDUCACIÓN, SALUD Y CAMINOS**

Sector Educación	• Acceso bajo y desigual al nivel de educación primaria superior y secundaria. En contraste con las altas matrículas para la educación primaria (97 por ciento), al 2001, la matrícula neta en el nivel superior secundario fue únicamente del 51 por ciento. • Existen desigualdades intra-departamentales: dentro de los departamentos y entre distritos, los gastos por estudiante son desiguales. • La distribución de maestros entre distritos es relativamente pobre. Cerca de 9.000 maestros no son requeridos en las escuelas en las que trabajan (pero sí son necesarios en otras).
Sector Salud	• En los indicadores tales como Tasa de Mortalidad Infantil (TMI) y Tasa de Mortalidad Materna (TMM), Bolivia ocupa el último lugar en la región de América Latina. Existen grandes diferencias en los indicadores de salud dentro del país, particularmente entre los diferentes departamentos. De acuerdo a la encuesta posterior al Censo de 2002, la mortalidad materna fue de 320 en las Tierras Altas (incluyendo La Paz, Potosí y Oruro), 147 en los Valles (Cochabamba, Chuquisaca y Tarija) y 206 en los Llanos (Santa Cruz, Beni y Pando). • 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 subió a 89 por ciento en el quintil más rico en Bolivia. Al mismo tiempo, tanto la Revisión del Gasto Público (2004) y la Evaluación de la Pobreza (2004) muestran diferencias en la atención profesional de partos, de 60 por ciento para la población no indígena a 37 por ciento para la población indígena (año 2001).
Sector Caminos	• La calidad de los caminos es pobre. Los caminos pavimentados representan solamente 7 por ciento del total de la red caminera. La mayoría de estos caminos pertenecen a la red primaria. En perspectiva internacional, estos valores son muy bajos, ya que el promedio para la región de América Latina es 27 por ciento. • Hay desigualdades regionales en términos de calidad de los servicios camineros. Mientras que Tarija tiene 16.2 por ciento de sus caminos pavimentados, esta porción es aproximadamente 2 por ciento en departamentos como Potosí o Pando. Aún en Santa Cruz, dependiente de la industria de la agro-exportación, se presenta solamente un décimo de su red de caminos pavimentada.

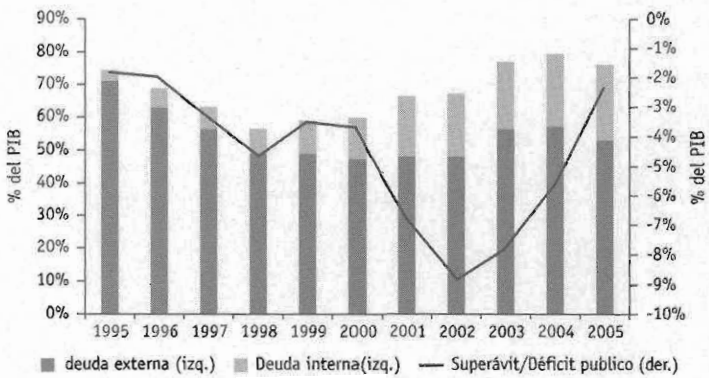
Fuente: Banco Mundial.

te estabilidad macroeconómica, el aumento del gasto público podría crear una brecha fiscal y, como resultado, socavar la capacidad de la economía para permanecer equilibrada generando empleo y contribuir a servicios públicos adecuados. De hecho, han existido experiencias de descentralización en otros países donde el aumento del gasto público terminó por debilitar notoriamente la sostenibilidad fiscal de país, afectando principalmente a los estratos pobres de la población cuando apareció la necesidad de realizar un ajuste.

El déficit global proyectado[5] de Bolivia ha caído a 2.3 por ciento del PIB en 2005 de 5.5 por ciento en 2004 (Gráfico 3). Este logro, junto a un rápido crecimiento del PIB—cerca del 4 por ciento en 2005— ha mejorado la sostenibilidad de la deuda del sector público ayudando a mantener estable la tasa nominal de cambio, lo cual es clave para mantener la solvencia en un sector público y privado altamente endeudado en dólares. Sin embargo, la deuda pública de Bolivia permanece alta en el 80 por ciento del PIB. El mejoramiento de las finanzas públicas se debió principalmente al aumento del ingreso fiscal por un precio internacional de los hidrocarburos más alto y a la nueva LH. Sin embargo, el problema es que mientras esta ley promete mayores ingresos (casi US$366.5 millones en el año 2006), la mayoría de estos recursos ya han sido pre-asignados; además, estos ingresos son sensibles a los cambios y la volatilidad de los precios internacionales.

Consecuencia. La implicancia de este hecho es que la descentralización debe construirse sobre todo con responsabilidad fiscal, protegiendo los avances ya existentes en el manejo macroeconómico. El principio de neutralidad fiscal de la descentralización—es decir, las reformas no deben resultar en gastos adicionales— debe ser una guía constante.

Gráfico 3 - DEUDA INTERNA Y EXTERNA Y BALANZA PÚBLICA (en % PIB), 1995-2005



Fuente: Banco Mundial.

5 Datos: mayo de 2006.

IV. CONCLUSIÓN

El análisis de estos hechos proporciona lineamientos y también restricciones para el diseño de una estrategia de descentralización. Lamentablemente, algunas de las restricciones son incompatibles entre sí. Algunos ejemplos: la reducción o el control del gasto público no es fácil de conciliar con la mejora de los servicios públicos, que usualmente demanda más recursos; el enfrentamiento de las demandas políticas que exigen una mayor autonomía no necesariamente contribuye a una mejor gobernabilidad; el fortalecimiento de las municipalidades puede entrar en conflicto con la creación de gobiernos departamentales; la concesión de una mayor autonomía puede dificultar la tarea de reducir las disparidades interregionales relacionadas con la calidad de los servicios y la disponibilidad de recursos. Cómo manejar y reconciliar estas restricciones y los costos de oportunidad de su implementación será parte central del debate nacional sobre descentralización.

Estas restricciones y sus costos de oportunidad crean una demanda por una estrategia de descentralización específica, que debería considerar los siguientes elementos:

- Existe la necesidad de establecer una estrategia diseñada sobre un consenso mínimo, dentro de un ambiente de incentivos e intereses competitivos.
- Existe la necesidad de reformas institucionales que contribuyan a mejorar los servicios.
- Existe la necesidad de reformas fiscales que sean compatibles con las restricciones fiscales; el criterio básico es que tales reformas no deben empeorar la posición fiscal, sino mejorarla mediante una mayor eficiencia en la gestión pública.

El siguiente diagnóstico se propone suministrar elementos para lograr estas metas, en términos de estrategia, arreglos institucionales y descentralización fiscal.

2. DIAGNÓSTICO: ESTRATEGIA DE DESCENTRALIZACIÓN, ARREGLOS INSTITUCIONALES Y DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

Este capítulo proporciona un análisis detallado de las debilidades en términos de la estrategia de descentralización, los arreglos institucionales y la descentralización fiscal. Este capítulo describe y analiza los tres principales problemas que viene enfrentando la descentralización en Bolivia: (i) la necesidad de fortalecer la estrategia de descentralización, (ii) la persistencia de débiles arreglos institucionales, y (iii) una descentralización fiscal inequitativa. Como se desarrollará más adelante, estos tres problemas deben ser superados de manera que la segunda fase de descentralización conduzca a los resultados deseados: distribución equitativa de recursos y mejores servicios en beneficio de una mayor inclusión social. Si estos temas no son apropiadamente tratados, existiría el riesgo de una mayor disminución en la calidad del servicio; presiones fiscales adicionales que socaven el reciente proceso de ajuste fiscal; y debilitamiento de la gobernabilidad como producto del conflicto regional. Finalmente, podría no obtenerse avances en la inclusión social. El análisis en esta sección constituye la base para las opciones de política que serán presentadas en capítulos subsiguientes.

I. PROBLEMA UNO: LA NECESIDAD DE FORTALECER LA ESTRATEGIA DE DESCENTRALIZACIÓN

Bolivia requiere una estrategia de descentralización coherente para fortalecer a los gobiernos sub-nacionales, debido a los siguientes factores:

Las reformas políticas lanzaron el proceso sin la definición previa de un adecuado marco institucional y fiscal. Si bien las decisiones adoptadas son comprensibles en el contexto social y político del país, la priorización de las reformas políticas sobre la definición de un marco de institucional de reglas e incentivos sobre la descentralización no fue la mejor solución. Colombia, Perú y Venezuela, entre otros, fueron afectados por el mismo dilema. Al hacerlo así, ellos concedieron a sus gobiernos regionales mayor autonomía política antes de cambiar sus relaciones fiscales o responsabilidades de gasto. Esto condujo a mayores presiones sobre el gasto, debilitó las restricciones presupuestarias, aumentó el costo político de cobrar impuestos locales propios (originando una mayor preferencia por las transferencias del gobierno central) y, finalmente, se superpusieron las responsabilidades para la prestación de servicios públicos. A la inversa, Chile es uno de los pocos países de América Latina que introdujo arreglos institucionales en los niveles subnacionales en beneficio de mejores servicios al mismo tiempo que supo mantener disciplina fiscal. Estos casos claramente demuestran los beneficios de crear e implementar arreglos institucionales apropiados antes de introducir mayor descentralización política.

El proceso de descentralización de Bolivia no ha avanzado de una manera ordenada ni integrada entre los diferentes niveles de gobierno. Sus reformas fueron promulgadas separadamente. Por ejemplo, las reformas municipales de 1994 fueron desvinculadas de los gobiernos departamentales. Como se señaló en el Recuadro 1 más atrás, las lecciones aprendidas de la primera fase indican que la futura descentralización del país requerirá una delimitación más efectiva de responsabilidades entre los niveles nacional, departamental y municipal. Esto ayudaría a despejar el camino para satisfacer los reclamos por una mayor eficiencia en los servicios públicos y una mayor rendición de cuentas en las responsabilidades encargadas a cada nivel.

La naturaleza de los gobiernos regionales crea restricciones para la efectiva implementación de la descentralización. Esto es evidente en la descentralización política, fiscal y administrativa.

- **Descentralización fiscal**. Los gobiernos regionales en general son más dependientes de las transferencias debido a la falta de ingresos propios: los impuestos redistributivos son administrados por el gobierno central mientras que los impuestos de registro son esencialmente municipales, lo que deja pocas oportunidades para establecer ingresos departamentales propios. Esta situación demanda controles de presupuesto y regímenes fiscales particularmente efectivos.
- **Descentralización del gasto público.** Los gobiernos regionales también son más propensos a tener responsabilidades superpuestas con otros niveles debido a sus frecuentes obligaciones de "intermediación" y coordinación.
- **Descentralización política.** Los gobiernos regionales no se encuentran tan cerca de sus electores como las municipalidades, y su definición de políticas tiene un carácter más "corporativo" que "popular". Por ese motivo, la descentraliza-

ción política beneficiará a aquellos grupos que puedan organizarse a sí mismos de una mejor manera en el nivel departamental, lo que no es probable para el caso de las comunidades locales.

Dadas las restricciones y naturaleza del nivel regional, algunos elementos de la estrategia de la primera fase municipal de descentralización de Bolivia no serían aplicables a la segunda fase que tiene un enfoque en los departamentos.

II. PROBLEMA DOS: ARREGLOS INSTITUCIONALES DÉBILES

II.1 Ausencia de mecanismos de discusión y resolución de conflictos entre niveles de gobierno

Como se mencionó en el capítulo II, la presencia de intereses divergentes es un elemento integral de cualquier proceso de descentralización. Sin embargo, en Bolivia la descentralización se está implementando sin los mecanismos adecuados para discutir y resolver conflictos entre los distintos actores involucrados, particularmente entre niveles de gobierno. Existe un nuevo marco regulatorio para la operación de los prefectos recientemente elegidos hasta que la Asamblea Constituyente defina su status final[6]. Sin embargo, este marco regulatorio aún parece incompleto y ambiguo, y no cuenta con todos los elementos necesarios para propósitos operativos. Las recientes disputas entre niveles de gobierno con relación a la asignación de recursos, condiciones y delimitación de responsabilidades, entre otros, demuestran que los mecanismos preliminares de resolución de conflictos no satisfacen las necesidades. Si no se toman acciones adicionales, existe el creciente riesgo de un impasse (*dead-lock*) en el sistema de gobernabilidad.

II.2 Herramientas de administración no eficientes en los niveles central y regional

La administración financiera y presupuestaria en los niveles nacional y sub-nacional no es eficiente, como se detalla en la Revisión del Gasto Público del 2004 y el *Country Financial and Accountability Assessment* (CFAA) del 2005 (Banco Mundial). No existen, por ahora, sistemas adecuados para la administración financiera, de recursos humanos (planilla) o de adquisición. La implementación de la Ley SAFCO es débil y no existen los procesos y sistemas adecuados para su operación eficiente. Las deficiencias de estos instrumentos no le permitirán al gobierno departamental proporcionar información financiera confiable y transparente al gobierno central. Como se demostró en otros países (Recuadro 3), es probable que esta situación impida la consolidación de la descentralización debido a la limitada confianza del gobierno central sobre el uso apropiado de fondos en los niveles regionales.

Por otro lado, los procesos y sistemas para monitorear y evaluar la entrega de servicios son prácticamente inexistentes. En la actualidad, la información básica en los sectores de educación, salud y caminos es muy escasa o no está disponible. Por ejemplo, no es posible encontrar los detalles de la planilla salarial diferenciando por atención de salud primaria y secundaria; tampoco existen indicadores de cobertura que midan la calidad del servicio.

6 Decreto Supremo No. 28666 de 5 de abril de 2006

Recuadro 3 - TRANSPARENCIA SUSTENTANDO LA DESCENTRALIZACIÓN

La falta de transparencia así como el limitado intercambio de información entre los diferentes niveles de gobierno, han sido factores principales para impedir la descentralización en muchos países. México aún no tiene clasificación unificada de presupuesto entre el nivel general y los estados. En Ecuador, las disputas entre provincias, por información fiscal y presupuestaria precisa, han obstruido la creación de consensos acerca de "autonomía provincial". En Venezuela, un pobre reporte sobre transferencias ha imposibilitado la determinación y planificación de políticas sub-nacionales coherentes. En todos los países, la principal lección es que un buen acceso a información transparente sustenta la confianza dentro y entre los niveles de gobierno.

Sin embargo, unos pocos países han dado grandes pasos implementando sistemas financieros integrados en los niveles municipal y regional. Las municipalidades en Guatemala y Perú ahora proporcionan información regular y oportuna a través de estos sistemas integrados con los procedimientos financieros nacionales. Los gobiernos provinciales de Argentina están ayudando a sus municipalidades a instalar tales sistemas. Bolivia debería seguir estas experiencias y profundizar sus esfuerzos para mejorar el sistema SIGMA (o instalar uno mejor) en todas las municipalidades y departamentos para una mayor transparencia.

Fuente: Banco Mundial.

La implicancia de estos hechos es que la futura descentralización requerirá mejoras en los actuales niveles de información para una buena gestión de recursos y provisión de servicios. Estas debilidades institucionales ya fueron evidentes en intentos previos de descentralización y ocasionaron reversiones en el proceso. Como ejemplo cabe mencionar que en 1999 hubo la necesidad de re-centralizar, desde las prefecturas al gobierno nacional, la responsabilidad por la red caminera primaria debido a una disminución significativa de la calidad del servicio.

II.3 Limitada autonomía regional para la administración de recursos

Los gobiernos departamentales no tienen una adecuada autonomía para gestionar sus recursos. En consecuencia, no pueden mejorar su eficiencia productiva (la manera como combinan los insumos para producir los servicios), que viene a ser una de las ventajas claves de la descentralización.

Grandes porciones de los fondos que reciben actualmente, se encuentran preasignados a un uso específico. Esta situación impide que los recursos se puedan destinar para cubrir otras necesidades prioritarias de la población (eficiencia en la asignación). En los últimos años, nuevas pre-asignaciones fueron añadidas, lo que dio lugar a una compleja red de reglas. Y, para complicar aún mas las cosas, tales reglas no están bien monitoreadas ni debidamente sancionadas. En consecuencia (Gráfico 4):

- Los gobiernos departamentales pueden usar sólo 8 por ciento de todos sus fondos (sea de transferencias, sea de ingre-

sos propios)[7] en temas que representan sus propias prioridades (Grupo 1 en el Gráfico 4).

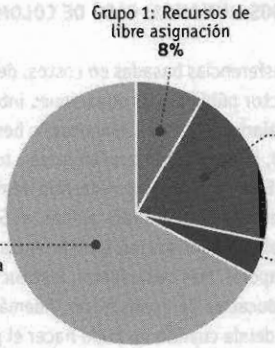
- Más de dos tercios de los fondos que reciben las prefecturas (68 por ciento) son transferidos sin que gocen de autonomía para su utilización; por ejemplo, el pago al personal de salud y educación (Grupo 4 en el gráfico 4).
- La autonomía en el gasto de las regiones será aún más reducida en el futuro, debido a que el total de los nuevos recursos de la LH están ya pre-asignados a gastos específicos.

Estas restricciones hacen que los gobiernos departamentales sólo ejerzan un control marginal sobre los insumos (recursos) que deben administrar para producir resultados (servicios públicos). Esto también limita su eficiencia en la asignación; es decir, los gobiernos departamentales tienen limitaciones para proveer los servicios que más necesita la población.

Las restricciones también impiden una efectiva gestión de recursos humanos, gestión que deberían ejercer los alcaldes y prefectos para obtener los resultados deseados en términos de servicios públicos. Sin embargo, un gobierno sub-nacional que es formalmente responsable por la entrega de servicios de salud y educación, pero que, a la vez, no tiene facultades para gestionar su personal, no puede ser por completo responsable por la deficiencia en los servicios.

En este sentido, arreglos ineficaces o inadecuados para la gestión del servicio civil pueden tener significativas consecuencias fiscales si las reglas no están claras. Esto es particularmente importante para Bolivia. Por ejemplo, la porción de la planilla en el sector educación alcanza al 50.2 por ciento del gasto total. Es menos significativa en

Gráfico 4 - AUTONOMÍA DE TOMA DE DECISIÓN PRESUPUESTARIA DE GOBIERNOS DEPARTAMENTALES (en porcentaje; estimación), 2004



Fuente: Banco Mundial/ GTZ, sobre presupuestos ejecutados.

7 Las sumas aquí consideradas incluyen recursos provistos por planillas salariales del sector público. Sin embargo, los ratios de descentralización presentados más adelante en el Cuadro 7 excluyeron los gastos salariales.

salud, cuya planilla salarial es de solamente 10.1 por ciento del total de gastos (aunque los gobiernos departamentales pueden contratar personal de salud adicional hasta por un 10 por ciento de los fondos que reciben para inversiones).

Es necesario notar que los actuales métodos de gestión de los recursos humanos impiden identificar sus costos. Por ejemplo, se necesita diferenciar entre costos de personal en educación primaria vs. educación secundaria, o atención de salud primaria vs. secundaria. Realizar este análisis facilitaría imputar el costo de un servicio específico a un nivel de gobierno específico. Esto es importante para que cada nivel de gobierno se haga responsable de los costos de proveer servicios, en beneficio de una mayor rendición de cuentas.

Gastos excesivamente "rígidos" como los salarios también pueden tener serias consecuencias fiscales si el gobierno subnacional no puede realizar un ajuste en cuanto caiga el nivel de ingreso. Esto podría ocurrir debido a la volatilidad de los recursos provenientes de los hidrocarburos. Incluso, podría presentarse un escenario negativo si el país siguiera el ejemplo de Colombia, al implementar acuerdos disfuncionales mediante los cuales los salarios para los empleados públicos a nivel sub-nacional se establecen en el nivel central, independientemente de la capacidad de pago de los gobiernos regional o municipal (Recuadro 4).

II.4 Las responsabilidades están desarticuladas y fragmentadas

En la administración pública boliviana distintos niveles de gobierno intervienen en la tarea de proveer los servicios, y lo hacen de una manera desarticulada (Tabla 5). En educación, por ejemplo, los maestros son pagados por el gobierno central, son administrados por los departamentos, su tiempo

Recuadro 4 - 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 sub-nacionales 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.

es controlado por las municipalidades y los distritos son responsables por sus contrataciones y despidos. Con una toma de decisiones tan fragmentada, se diluye la responsabilidad y ningún gobierno proveedor de servicio puede ejercer un control efectivo.

Otros factores complican más aún la situación. Los directores departamentales del sector cumplen dos roles, frecuentemente conflictivos: reportan a los prefectos departamentales pero también dependen de los ministerios del gobierno central. Más aún, los presupuestos departamentales no están claramente delimitados. Las prefecturas participan en la elaboración y, parcialmente, también en la ejecución de una cantidad de presupuestos ministeriales. En este contexto, cada sector tiene su propia lógica y sigue sus propios patrones.

Asimismo, una parte sustancial de los presupuestos departamentales es, en realidad, parte del presupuesto nacional. Por ejemplo, el presupuesto departamental para la construcción de caminos es definido individualmente por cada SEPCAM con el Ministerio de Hacienda sin que ello sea coordinado con las políticas sectoriales nacionales ni con los presupuestos departamentales.

Los nueve SEPCAM, como instituciones autónomas, ilustran los roles difusos, frecuentemente confusos, involucrados en la ejecución de los presupuestos departamentales. Existe, por tanto, la necesidad de implementar una distinción más clara entre las funciones nacionales y departamentales (tales como contabilidad y presupuesto). De esta manera, se podrá lograr responsabilidades bien delimitadas en todos los niveles de gobierno, y debería constituir un prerequisito para la mejora de las capacidades de los gobiernos sub-nacionales.

Tabla 5 - RESPONSABILIDADES POR NIVEL DE GOBIERNO EN LOS SECTORES SALUD, EDUCACIÓN Y CAMINOS

	Salud primaria y secundaria	Educación primaria y secundaria	Caminos
Gobierno Central	Financiamiento. Planificación.	Financiamiento. Planificación.	Servicio Nacional de Caminos: Red nacional caminera.
Prefecturas	SEDES desconcentrados: pago al personal de salud (planilla). Gestión del personal de salud. Control de normas. Infraestructura para la atención secundaria y terciaria (si no fue transferido a las municipalidades).	SEDUCA desconcentrado: pago a maestros (planilla). Gestión del personal de educación. Control de normas. Entrega de certificados.	SEPCAM: institución autónoma responsable de la red caminera departamental.
Municipalidades	Infraestructura (hospitales).	Infraestructura (escuelas).	Caminos rurales.

III. PROBLEMA TRES: DESCENTRALIZACIÓN FISCAL INEQUITATIVA

III.1 Pre-Asignación de ingresos para regiones

Las transferencias de las *"regalías"* y de la LH proporcionan ingresos preasignados a los departamentos "productores" de hidrocarburos. Esto elimina la posibilidad de que los ingresos preasignados puedan ser utilizados a favor de otros gobiernos sub-nacionales para otros propósitos que podrían producir mayores retornos sociales y económicos.

La pre-asignación de dichos ingresos ejerce, además, una presión fiscal adicional sobre el tesoro público. Una disposición vigente referida a las ganancias de los hidrocarburos ocasiona que, cada vez que un departamento "productor" recibe una mayor porción de estos ingresos, los departamentos "no productores" tengan que ser compensados con fondos adicionales del Tesoro Público.

Esta situación ha drenado más los escasos fondos del Tesoro provenientes de fuentes distintas a los recursos hidrocarburíferos. Por un motivo vinculado a este tema, el Fondo de Compensación Departamental no ha trabajado apropiadamente, como se verá más adelante.

III.2 Transferencia de los ingresos sin asignaciones de gastos

Como ya se ha indicado, casi dos tercios de los recursos impositivos adicionales a ser recaudados por la LH[8] será proporcionado a los departamentos y municipalidades. Su distribución, sin embargo, se modificará en el tiempo de la siguiente manera (Tabla 6):

- El gobierno central retendrá el 36 por ciento de las recaudaciones tributarias del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) durante el primer año. Este porcentaje declinará al 32.5 por ciento en 2007.
- Los gobiernos departamentales recibirán el 33 por ciento de las recaudaciones tributarias del IDH, porcentaje que permanecerá constante.

Tabla 6 - INGRESOS POR REGALÍAS DEL SECTOR DE PETRÓLEO Y GAS POR NIVEL DE GOBIERNO, DOS LEYES DE HIDROCARBUROS, 2006

Regalías e IDH (millones de US$)	Anterior Ley	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.**

8 Técnicamente, la LH elimina un impuesto del 31 por ciento sobre los campos antiguos (representa casi un quinto de la producción de hidrocarburos), denominados participaciones, e introduce un impuesto del 32 por ciento, llamado IDH, el cual aplica a toda la producción de hidrocarburos.

> Los gobiernos municipales y las instituciones descentralizadas (como las universidades) recibirán 24.8 por ciento y 6.2 por ciento de las recaudaciones del IDH, respectivamente, en el primer año. Estas cuotas aumentarán más adelante al 27.6 y al 6.9 por ciento.

Adicionalmente, después de la implementación de la LH, los gobiernos sub-nacionales realizarán el 35 por ciento de los gastos públicos, mientras que en 2004 llegó hasta el 27 por ciento. Estos cambios significan que Bolivia se volverá más descentralizada en términos fiscales.

Al mismo tiempo, y de manera significativa, la LH establece nuevas transferencias de recursos a los gobiernos sub-nacionales sin haberles asignado de manera clara la obligación de cubrir nuevos gastos[9]. En contraste con la mayoría de los países latinoamericanos, los recursos disponibles se originan en futuras corrientes de ingresos. Desde esta perspectiva, el gobierno central no experimenta una pérdida de ingresos a través de la descentralización e, incluso, podría mejorar su posición fiscal.

Lo recomendable sería que los ingresos adicionales a ser percibidos por los gobiernos sub-nacionales fueran usados para cubrir nuevos gastos que se les asignen y, paralelamente, para contribuir a la reducción del gasto que realiza el gobierno central. Sin embargo, este no es el caso. Por tanto, esta situación estaría violando uno de los principios fundamentales de la descentralización.

III.3 Flujo de recursos variable e incierto

Una significativa porción de ingresos para los gobiernos sub-nacionales está basada en recursos variables o inciertos, como es el caso de los hidrocarburos que se caracterizan por la incertidumbre en torno a su futura producción, como en los precios y volumen de ventas.

El Fondo de Compensación Departamental (analizado a continuación) no está trabajando apropiadamente. Los fondos HIPC para las municipalidades serán retirados en los próximos años[10]. Además, en ocasiones, los recursos de ingresos co-participables no son transferidos en efectivo, sino en instrumentos cuasi-monetarios (Certificados de Crédito Fiscal, CCF). Este flujo de recursos, además de ser volátil e incierto, implica dos conjuntos de problemas.

Primero, las limitadas capacidades de los gobiernos sub-nacionales para asumir los súbitos incrementos de sus recursos. Las transferencias a los gobiernos municipales y departamentales aumentarán, en promedio, en un 55 por ciento en el período 2005 a 2006, y lo será mucho más en los departamentos menos desarrollados como Pando.

Estos fondos adicionales excederán ampliamente las efectivas capacidades de gasto de estos gobiernos. Esta limitación ya se

9 El Decreto 28421 de octubre de 2005 destina los recursos a ciertos sectores y prevé la transferencia de responsabilidades adicionales en las áreas de desarrollo rural, creación de empleo y salud pública (brigadas móviles, prevención de enfermedades y otras) a las municipalidades y prefecturas. Sin embargo, no está claro hasta ahora si es que el gobierno central dejará de proporcionar dichos servicios, y/o en qué jurisdicciones se llevarían a cabo dichas actividades en la práctica. Estos dos factores determinan de manera importante si las medidas previstas en el Decreto 28421 contribuirán a la neutralidad fiscal de la descentralización. Adicionalmente, el Decreto no aclara las responsabilidades entre gobiernos departamentales y municipalidades.

10 Los fondos HIPC serán progresivamente retirados en los siguientes años.

ha hecho evidente, por ejemplo, en el período 2000-2004[11] en el cual los gobiernos departamentales acumularon fondos sin invertir los recursos adicionales. Otro tanto ocurrió con las municipalidades que no invirtieron totalmente sus recaudaciones HIPC y algunas simplemente depositaron los fondos en cuentas bancarias.

Estas experiencias indican que otorgar más recursos a los gobiernos sub-nacionales y a las municipalidades no ayuda, necesariamente, a mejorar la prestación de servicios porque, finalmente, los recursos adicionales no se invierten.

Segundo, no se advierte con claridad cuáles son las responsabilidades por gastos adicionales que pueden asumir los gobiernos sub-nacionales en el contexto de un flujo de recursos variables. Si los ingresos adicionales fueran destinados a cubrir gastos administrativos rígidos, se podría complicar la administración del presupuesto y obstruir cualquier ajuste fiscal necesario. Este hecho puede presentarse, por ejemplo, si los recursos se destinan a cubrir obligaciones de largo plazo, tales como salarios para empleados recientemente contratados. Por tanto, los ingresos variables podrían limitar las opciones para nuevos gastos en sectores con elevados niveles de gasto corriente.

El resultado de todos estos factores es la aparición de problemas adicionales a los ya mencionados de gestión fiscal y transparencia. En efecto, un flujo incierto de recursos puede socavar la confianza entre los diferentes niveles de gobierno, y este sería negativo ya que la confianza es muy necesaria para una descentralización exitosa.

III.4 Desequilibrios fiscales verticales: altos niveles de dependencia en la transferencia

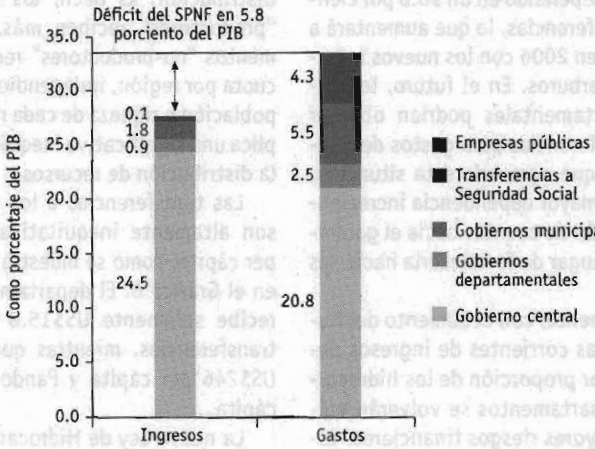
Como todos los países, los niveles de gobierno de Bolivia tienen desequilibrios fiscales verticales: los ingresos propios de los departamentos y municipalidades son menores que sus responsabilidades de gasto (Gráfico 5). En el 2004, las municipalidades tenían recaudaciones por concepto de ingresos propios equivalente al 1.8 por ciento el PIB pero sus gastos fueron 5.5 por ciento. Los gobiernos departamentales tenían ingresos en proporción del 0.9 por ciento del PIB[12] pero sus gastos fueron 2.5 por ciento del PIB. Las transferencias intergubernamentales —por concepto de co-participación y regalías, entre otras— existen para llenar esta brecha fiscal entre ingresos propios y gastos.

Las municipalidades dependen significativamente de las transferencias. Esta dependencia ha estado cerca al 68 por ciento, y en el año 2006 está aumentando a más del 74 por ciento como resultado de la LH (Cuadro 7). Existen grandes variaciones entre las municipalidades urbanas y rurales, siendo estas últimas particularmente dependientes de las transferencias. Esta situación se produce a pesar de que las municipalidades tienen acceso a fuentes propias de recaudación impositiva (impuestos a los automotores y la propiedad inmueble) que no son utilizadas adecuadamente.

11 Los saldos fiscales de los departamentos en conjunto fueron: para el 2000 (-10 millones de US$); en 2001 (-5 millones de US$); en 2002 (-8 millones de US$); en 2003 (20 millones de US$); en 2004 (46 millones de US$). En 2004, el excedente de 45 millones de US$ representa un cuarto de sus ingresos actuales (Datos: Ministerio de Hacienda, 2005).

12 Esto incluye donaciones. La recaudación propia de las prefecturas (tasas) es meramente 0.1 por ciento del PIB.

Gráfico 5 - INGRESOS Y GASTOS POR NIVEL DE GOBIERNO Y DESEQUILIBRIOS FISCALES VERTICALES (como porcentaje del PIB), 2004



Fuente: Banco Mundial.

Tabla 7 - INDICADORES DE DESCENTRALIZACIÓN ANTES Y DESPUÉS DE LA LEY DE HIDROCARBUROS, 2004–06

	Antes (porcentajes, 2004)	Después (porcentajes, 2006)
Departamentos (prefecturas)		
Proporción[a] del gasto descentralizado	8.6	13.2
Proporción[b] de la descentralización de impuestos	0.5	0.4
Proporción de dependencia de transferencias	96.6	99.3
Municipalidades		
Proporción del gasto descentralizado	18.3	21.5
Proporción de la descentralización de impuestos	5.4	4.5
Proporción de dependencia de transferencias	67.6	74.2
Gobiernos sub-nacionales		
Proporción del gasto descentralizado	26.9	34.7
Proporción de la descentralización de impuestos	5.8	4.9
Proporción 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.

Los gobiernos departamentales son aún más dependientes de las transferencias. Sus ingresos han dependido en un 96.6 por ciento de las transferencias, lo que aumentará a 99 por ciento en 2006 con los nuevos recursos de hidrocarburos. En el futuro, los gobiernos departamentales podrían obtener mayores transferencias para gastos descentralizados, lo que agravaría esta situación. Además, esta mayor dependencia incrementará la rendición de cuentas hacia el gobierno central en lugar de fortalecerla hacia sus electores.

Adicionalmente, con el aumento del flujo volátil de las corrientes de ingresos debido a la mayor proporción de los hidrocarburos, los departamentos se volverán vulnerables a mayores riesgos financieros. Esta situación podría agravarse si se incrementan los gastos rígidos con nuevos recursos de la LH.

III.5 Elevada y creciente inequidad regional en las transferencias

Uno de los principales obstáculos para establecer un esquema de descentralización efectivo y obtener mayor equidad interregional, es el actual sistema de transferencias, particularmente en la forma como afecta a los departamentos. Las desigualdades existentes en la distribución de recursos son un impedimento mayor para alcanzar la inclusión social.

Los criterios usados para asignar el monto total de los recursos a ser transferidos entre las diferentes regiones no apoyan el objetivo de corregir desequilibrios horizontales. El origen de las recaudaciones por hidrocarburos tiene un rol clave en determinar la distribución. Es decir, los departamentos "productores" reciben más. Los departamentos "no-productores" reciben la misma cuota por región, independientemente de la población o riqueza de cada región. Esto implica una significativa inequidad regional en la distribución de recursos.

Las transferencias a los departamentos son altamente inequitativas en términos per cápita, como se muestra en la Tabla 8 y en el Gráfico 6. El departamento de La Paz recibe solamente US$15.8 per cápita en transferencias, mientras que Tarija recibe US$246 per cápita y Pando US$407.2 per cápita.

La nueva Ley de Hidrocarburos empeora la situación, porque los cambios introducidos por ella tienen un alto impacto sobre las inequidades horizontales de los gobiernos departamentales. Las transferencias a estos últimos, que ya eran muy inequitativas (sobre bases per cápita), se hacen aún más inequitativas por la LH. En efecto, las transferencias ya eran contra-redistributivas antes de la nueva Ley; ahora lo son mucho más.

El mismo criterio se aplica a los gastos per cápita, porque en lugar de reducir las inequidades interregionales, las transferencias a los gobiernos departamentales contribuyen a aumentar estas inequidades.[13] Tales diferencias exacerban el resentimiento regional y no contribuyen a poner a los gobiernos departamentales de Bolivia en un punto de equilibrio con respecto al nivel de gastos públicos.

13 Medido entre las municipalidades agrupadas por cada departamento. La Ley aumenta las transferencias pero no lo hace de una manera proporcional. Las transferencias municipales per cápita, que eran básicamente similares, permanecen iguales. La nueva LH distribuye los recursos también sobre una base per cápita.

El sistema de transferencias para las municipalidades que existía antes de la aprobación de la LH, no ocasionaba desigualdades horizontales en los gastos municipales.[14] Las transferencias sobre una base per cápita son equitativas y no varían mucho de una región a otra. Es posible que esta situación se mantenga así en el futuro, dado que los recursos de los hidrocarburos se distribuyen a las municipalidades en base al cálculo per cápita.

El aumento en las inequidades horizontales—en un país donde estas inequidades ya son sustanciales—podría traer una serie de consecuencias negativas. Por ejemplo, podría favorecer migraciones interregionales. Alguna migración puede ser deseable, pero cuando involucra a muchas personas y de manera muy rápida, implica altos costos humanos y sociales. Además, en las regiones migrantes, un valioso capital social y económico terminaría sub-utilizado, mientras que, a la inversa, en las regiones receptoras de migración, la presión social y la demanda por infraestructura económica aumentaría fuertemente. Los resultados probables serían, por ejemplo, escuelas sub-utilizadas en un lugar y sobre-utilizadas en otro.

Asimismo, desde el lado político, el ensanchamiento de las diferencias regionales podría generar una seria erosión en la noción misma de unidad nacional. En ese sen-

Tabla 8 - IMPACTO DE LA LEY DE HIDROCARBUROS SOBRE TRANSFERENCIAS INTERREGIONALES Y DISPARIDADES (en US$ per cápita), 2005–06[15] (proyectado)

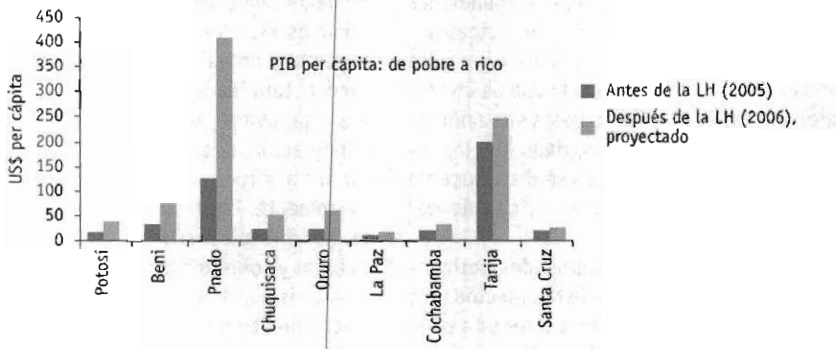
	Antes de la LH (2005)	Después de la LH (2006, proyectado)
Chuquisaca	20.7	48.5
La Paz	9.5	15.8
Cochabamba	20.1	30.3
Oruro	22.2	60.0
Potosí	15.0	35.8
Tarija	199.2	246.0
Santa Cruz	18.4	25.7
Beni	31.0	71.8
Pando	125.5	407.2

Nota: Para el año 2005, las cifras están basadas en el presupuesto anual. Para 2006, las cifras son únicamente estimaciones. Fuente: Banco Mundial.

14 Para este análisis, las municipalidades fueron agrupadas dentro de un departamento. Para confirmar la hipótesis antes mencionada también sería necesario conocer la capacidad fiscal de las municipalidades. Ya que la base impositiva municipal (desconocida) per cápita es probablemente una función del PIB per cápita, esto sugiere que las tasas impositivas varían fuertemente de una región a otra. Por ejemplo, la razón de impuestos municipales al PIB —un aproximado del esfuerzo municipal impositivo— es dos veces más grande en el departamento de La Paz que en el departamento de Santa Cruz.

15 Para el año 2005, las cifras se basan en el Presupuesto anual (IEDH + Fondo de Compensación + Regalías). Para 2006, las cifras son únicamente estimaciones (IDH + Fondo de Compensación + Regalías).

Gráfico 6 - **TRANSFERENCIAS DE LA LEY DE HIDROCARBUROS (en US$ per cápita) Y CRITERIOS 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 solamente estimaciones. Fuente: Banco Mundial.

tido, una marcada inequidad en las transferencias no apoya la meta de lograr la inclusión social. Esto es desafortunado, ya que los gobiernos departamentales podrían jugar un útil rol en alcanzar mayor inclusión.

Los mecanismos previstos para reducir la inequidad entre los departamentos no han sido efectivos y el Fondo de Compensación Departamental no ha funcionado apropiadamente, porque no ha contado con fondos suficientes para compensar a los departamentos "no productores". En el Fondo de Compensación existe una brecha creciente entre los recursos que se necesitan para compensar y los recursos que son efectivamente transferidos.

III.6 Débil responsabilidad fiscal e ineficiente administración de la deuda sub-nacional

Asegurar la estabilidad fiscal sub-nacional es otra importante preocupación. En 1999, varias municipalidades no podían pagar el servicio de su deuda después de que el proceso de descentralización de 1994 aumentó sus responsabilidades de gasto. En ese momento, la deuda sub-nacional estaba sub-regulada y muy poco monitoreada, y la situación se agravó por los tropiezos macroeconómicos. Como resultado, las municipalidades se sobre-endeudaron, especialmente las más populosas (la mayoría de ellas "capitales de departamento").

Debido a que el problema seguía creciendo, el gobierno central intervino en las municipalidades insolventes en el año 2000 y estableció el "Programa de Readecuación Financiera (PFR)", que era un fondo parcialmente capitalizado por las transferencias por concepto de co-participación, complementado por apoyo financiero internacional. Los recursos así movilizados fueron usados para pagar a los proveedores y ayudar a reprogramar la deuda. Esta situación marcó, por primera vez desde que se impulsó la descentralización, el establecimiento desde el gobierno central de un marco más ajustado para las finanzas municipales. Este logro fue posible sin una absorción de deuda municipal por parte del gobierno central.

No obstante, la reducción de la deuda no ha continuado en todas las municipalidades y prefecturas. Algunos gobiernos sub-nacionales no han podido alcanzar y respetar sus metas de deuda establecidas anualmente, incluyendo a Santa Cruz y Cochabamba, dos de las municipalidades más grandes.

Actualmente, el stock de la deuda sub-nacional no se conoce con precisión. Más aún, el tamaño del stock de deuda departamental y municipal (cerca de 5 por ciento del PIB) está sub-declarado por los préstamos sin registro y la deuda a proveedores. Sin embargo, las reglas actuales de endeudamiento implican que los recursos de la nueva LH conceden, tanto a los gobiernos departamentales como municipales, automáticamente un mayor espacio para endeudamiento.

Es importante hacer notar que la deuda sub-nacional tiene una supervisión débil y una muy limitada transparencia. La mayor parte de la actual deuda municipal es flotante, particularmente de proveedores, que es difícil de monitorear.

Las reglas de la deuda sub-nacional son limitadas y no abarcan reglas de responsabilidad fiscal. Es importante no enfocarse exclusivamente en el indicador de servicio de la deuda, sino adoptar una perspectiva amplia de responsabilidad fiscal. Por ejemplo, una vez que los gobiernos departamentales son elegidos, cabría imaginar que sus nuevos líderes no reconocerán el stock de deuda contratado antes. Aunque éste puede ser limitado (aproximadamente 0.5 por ciento del PIB), su tamaño podría crecer fácilmente si los gobiernos no siguen políticas de responsabilidad fiscal.

Una serie adicional de temas fiscales se relacionan con las nuevas presiones de gasto que podrían surgir especialmente durante los períodos de despegue del proceso de descentralización. La mayoría de los países involucrados en procesos de descentralización han tenido que bregar con este tipo de presiones surgidas cuando sus gobiernos centrales no pudieron reducir rápidamente sus tamaños en proporción al ritmo de adopción de nuevas obligaciones por parte de los gobiernos sub-nacionales. Teóricamente podría haber nuevos impuestos departamentales que podrían establecer una restricción presupuestaria sub-nacional adicional, pero su magnitud es probablemente limitada e insuficiente para establecer un nuevo marco de incentivos para la gestión fiscal responsable.

Por tanto, el futuro de Bolivia parece particularmente vulnerable a sufrir alguna de las patologías fiscales que afligen a los Estados en proceso de descentralización. La ausencia de un seguimiento de prudentes políticas fiscales puede crear externalidades negativas en varios frentes. Una de ellas ya se ha materializado en la reciente crisis de la deuda municipal. Si situaciones de ese tipo no son controladas adecuadamente, pueden incrementar el riesgo país, amenazando la estabilidad de su sistema financiero, el acceso al crédito y el orden macroeconómico en su conjunto.

IV. CONCLUSIÓN

La segunda fase de descentralización en Bolivia enfrenta significativos desafíos para que sea exitosa. Existen tres problemas básicos que se necesita atender.

a. **La estrategia para la implementación de la descentralización debería ser fortalecida.** Esto es aparente, entre otros, en los puntos de entrada que se han elegido para las reformas iniciales ya en camino, así como en la secuencia de proporcionar recursos de transferencias sin responsabilidades de gasto.

b. **El marco institucional es débil e ineficiente.** Los gobiernos departamentales no tienen suficiente autonomía para manejar recursos y las responsabilidades entre los niveles de gobierno están desarticuladas y fragmentadas. Esto socava la rendición de cuentas hacia los ciudadanos.
c. **El marco fiscal intergubernamental conduce a la inequidad en la distribución de recursos y a una débil responsabilidad fiscal.** Subyacente a esto, está la pre-asignación de los ingresos; las presiones fiscales generadas por la actual distribución de regalías; recursos transferidos sin responsabilidades de gasto; falta de ingresos propios a nivel departamental y alta dependencia de las transferencias del gobierno central; inequidades en las transferencias entre regiones; así como manejo no transparente de la deuda sub-nacional.

Existe el riesgo de que la segunda fase de descentralización no vaya a conducir a los resultados deseados, si es que estos tres problemas no son atendidos apropiadamente. Esto tendría serias consecuencias: una mayor disminución en la calidad del servicio, presiones fiscales adicionales que socaven el reciente proceso de ajuste fiscal y el debilitamiento de la gobernabilidad implicada en el conflicto regional. La senda de desarrollo futuro del país depende en gran medida de cómo se vaya a implementar la descentralización. Tomadas en conjunto, estas condiciones limitan las oportunidades para alcanzar inclusión social como una de las principales metas de política de la actual administración.

Tomando esto en consideración, el país necesita una estrategia de descentralización que: establezca una visión del futuro rol y responsabilidades de los gobiernos departamentales; equilibre los elementos simétricos con los asimétricos a la luz de las capacidades institucionales desiguales en los niveles nacional y sub-nacional, así como las demandas para la responsabilidad por los nuevos gastos; presente una secuencia para su implementación gradual, de tal manera que las presiones fiscales se mantengan controladas; desarrolle marcos de incentivos para mejorar los servicios que conduzcan a una mayor rendición de cuentas; y dé gradualmente más autonomía para el manejo de recursos en paralelo con la implantación de reglas de la responsabilidad fiscal.

Esta nueva estrategia tendría que ser sustancialmente distinta a la estrategia subyacente a la descentralización municipal de la primera fase de la descentralización (1994-2004). Esto podría implicar lo siguiente:

- En lugar de sólo transferir los gastos de inversión a los niveles subnacionales (lo que ha mantenido la neutralidad fiscal de las transferencias), la descentralización futura debería crear decisiones conjuntas sobre los gastos corrientes y de inversión, en beneficio de mayor eficiencia productiva así como de delineación de responsabilidades.
- En lugar de estar principalmente dirigida e impulsada por transferencias, la futura descentralización debería crear oportunidades para la generación de ingresos propios.
- En lugar de promover principalmente la participación de las comunidades locales, la futura descentralización debería crear incentivos y oportunidades para la participación del sector privado y de los negocios.