

ABRIL  
2003

BOLETÍN TRIMESTRAL

CEDLA -  
PROYECTO  
CONTROL  
CIUDADANO  
BOLIVIA  
SEGUNDA ÉPOCA  
AÑO II - N° 4

# control ciudadano



- **DEUDA MUNICIPAL/** EL AGUJERO NEGRO DE LA DESCENTRALIZACIÓN
- **SUMI/** ¿PODRÁN LOS MUNICIPIOS SOLVENTAR LA SALUD?
- **EBRP/** ¿MISIÓN IMPOSIBLE?

## • RESULTADOS DE LA PARTICIPACIÓN POPULAR **DEUDA MUNICIPAL: UN AGUJERO NEGRO**

CENTRO DE DOCUMENTACIÓN  
**CEDLA**

A nueve años de aplicación, las reformas de descentralización en Bolivia presentan resultados pobres, cuando no inexistentes. La corrupción, la vulnerabilidad fiscal, las grandes responsabilidades y los escasos ingresos para impulsar el desarrollo local, siguen marcando señales rojas en los municipios. Si bien la sonada reforma de transferencia de responsabilidades administrativas del gobierno central al local, supuso la autonomía de los gobiernos locales, en la práctica no ocurrió así.

Basta comprobar que la estructura de ingresos de los gobiernos municipales (GM), sigue siendo frágil porque sus fuentes de financiamiento —los recursos de coparticipación y del alivio HIPC—, mantienen la vieja sujeción a la economía nacional y a las decisiones del gobierno central.

Ese tipo de comportamiento en el proceso de descentralización ha subordinado el objetivo del desarrollo local al objetivo estatal de alcanzar equilibrios fiscales a nivel nacional.

Luego de nueve años de aplicación, las competencias son muchas y los recursos son reducidos, discrepancia que en un principio fue ensombrecida mediante la transferencia de recursos provenientes de los ingresos nacionales a favor de los gobiernos municipales, denominados coparticipación tributaria.

Hoy se identifican nuevas fuentes de ingresos, los recursos HIPC II y las transferencias de los Fondos de Inversión, sin embargo, si bien estas fuentes de financiamiento municipal dan la impresión de un fortalecimiento financiero, el balance es contrario, porque la disminución de los recursos programados por coparticipación tributaria, la baja ejecución de recursos de

los fondos de inversión y la fragilidad en la recaudación de impuestos, ratifican la debilidad financiera de los municipios y la crisis económica del país.

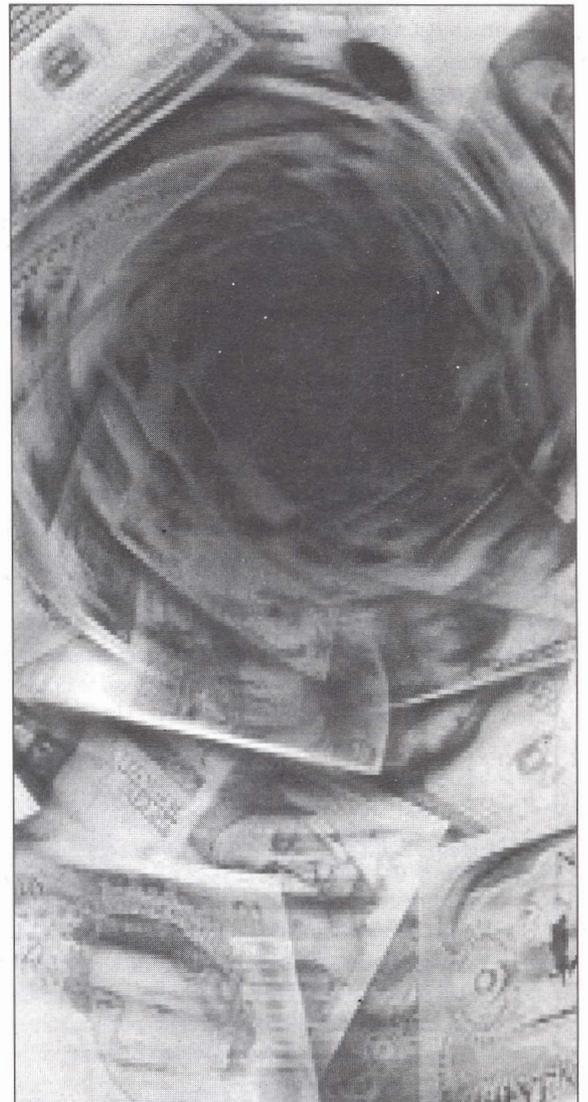
La situación financiera de los municipios es un reflejo de la debilidad fiscal del gobierno central, que tiene en la política de endeudamiento el elemento eficaz para financiar su déficit. Hasta la gestión 2001, la deuda municipal ascendió a Bs 1.127 millones.

A pesar de ello, en los dos últimos años han surgido nuevas responsabilidades para el nivel subnacional, una de las cuales constituye la lucha contra la pobreza. (Gráfico 1)

### FUENTES DE FINANCIAMIENTO MUNICIPAL

De acuerdo a los datos estadísticos, los ingresos municipales pueden clasificarse en dos grandes categorías: *recursos municipales propios*, compuesto por ingresos tributarios y no tributarios; e *ingresos extramunicipales*, que pueden dividirse en dos grandes grupos:

- Transferencias no reembolsables: los recursos de Coparticipación Tributaria, que se distribuyen en función al número de habitantes del gobierno municipal; los •



- recursos HIPCII, ingresos que se distribuyen según el nivel de pobreza de cada GM —ambas fuentes de financiamiento están sujetas al nivel de recaudación impositiva del gobierno central—; y por último, la predisposición (generalmente condicionada) de los organismos internacionales para otorgar préstamos y donaciones que pueden ser directos al nivel municipal, e indirectos, mediante el Estado.
- Créditos.

### INGRESOS PROPIOS

El cuadro 1 muestra que los ingresos municipales propios están conformados principalmente por los impuestos (en promedio, representan no menos del 63 por ciento de los recursos propios), y los ingresos fiscales no tributarios (en promedio representan no menos del 23 por ciento). Los ingresos municipales propios representan, en promedio, el 35 por ciento del total de recursos municipales (corrientes y de capital). (Cuadro 1)

Según información oficial, la recaudación de impuestos en el nivel municipal no presenta un crecimiento estable. En la gestión 2000 se presentó un reducido 2,7 por

ciento de crecimiento en la recaudación de impuestos, en comparación a la gestión anterior que evidenció un 32 por ciento. Pero fue elevado, si consideramos que en el 2001 la tasa de crecimiento marcó -10 por ciento.

Desagregando la información del VPE-PPI para la gestión 2000, se constata que en el 44 por ciento de los municipios, los ingresos tributarios no representan ni el 10 por ciento del total de los ingresos municipales, e incluso se identifica un número de municipios que no recauda ningún monto por el concepto de impuestos. En ambos casos la proporción de municipios puede llegar a ser mucho mayor, debido a que no se dispone información financiera de 113 municipios.

Por otro lado, se identificó que en 15 municipios los ingresos propios representan más del 50 por ciento del total de los ingresos corrientes.

Lo anterior indica que de 201 municipios sobre los que se dispone información financiera, en más de la mitad, los recursos propios son escasos, por lo que las transferencias por coparticipación tienen una gran importancia. En tanto que un dis-

minuido número de municipios muestra un reducido grado de dependencia de esos recursos.

De todos modos, no hay que perder de vista que el nivel de recaudación de los ingresos propios de los gobiernos municipales depende en buena medida de la predisposición y capacidad económica de la población.

### USO DE LOS RECURSOS

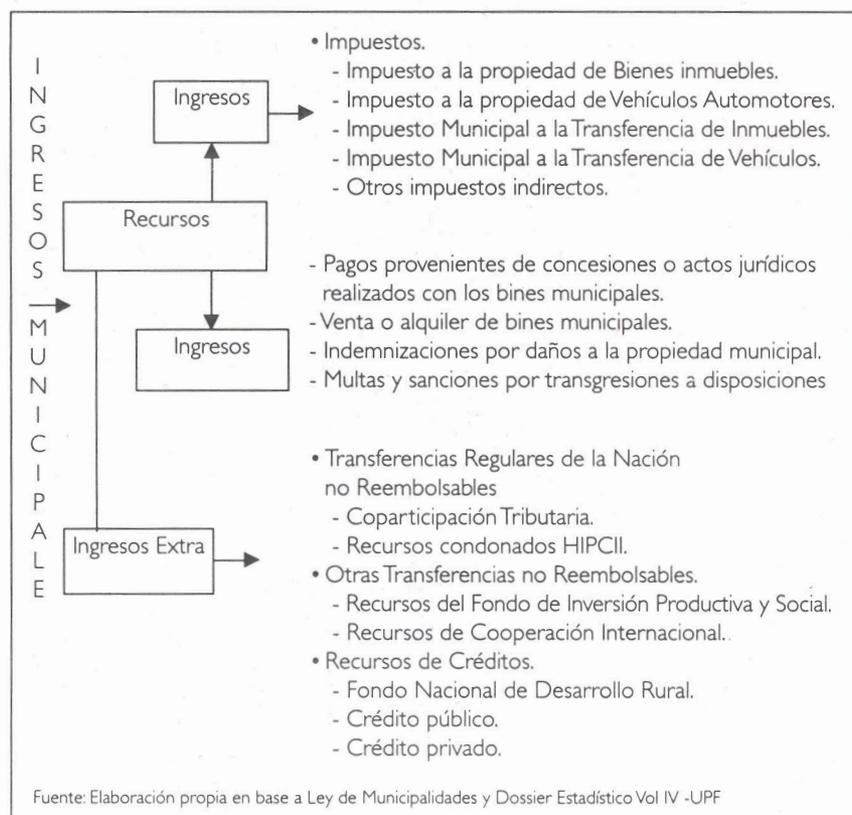
La importancia de esos recursos radica en que cubren el financiamiento del gasto corriente (compuesto por servicios personales, servicios no personales, materiales y suministros y beneficios sociales). En los últimos cinco años de la década de los 90, la reglamentación emitida por el Estado<sup>2</sup>, dirigida a establecer límites de financiamiento del gasto corriente con los recursos propios, pretendió en un principio destinar un 40 por ciento de esos recursos para financiar dicho gasto. Esa proporción debería disminuir de año en año, según la previsión del gobierno central.

Sin embargo, las modificaciones en los límites del gasto corriente evidenciaron la debilidad de gran parte de los municipios para incrementar sus ingresos, lo que ha dificultado el cumplimiento de las disposiciones de gasto, teniendo que modificar-se la norma constantemente.

Ocurrió en la gestión 2001, cuando se modificaron los parámetros de distribución de los recursos municipales, mediante la Ley de Gastos Municipales. Esa norma establece que el "(...) gasto de servicios personales ligados a la atención de obras, competencias y servicios municipales que se ejecuten por administración directa (...) "<sup>3</sup>, son considerados como gasto corriente, cuando antes se clasificaba como gasto de inversión. El cambio condujo a un aumento en el gasto de funcionamiento corriente que derivó en el despido de trabajadores. Esa situación alertó nuevamente a los gobiernos municipales sobre problemas fiscales.

### INGRESOS EXTRAMUNICIPALES

De los ingresos extramunicipales (gráfico 1), las fuentes de financiamiento por recursos de coparticipación tributaria y recursos HIPCII, son consideradas las más



Cuadro N° 1

**ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS PROPIOS  
DE GOBIERNOS MUNICIPALES**  
(En porcentaje)

Cuenta	1995	1997	1999	2001
Total Ingresos propios	100	100	100	100
Ingresos de Operación	0,74	3,59	1,44	3,03
Venta de Bienes	0,74	0,35	0,08	0,00
Venta de Servicios	0,00	3,24	1,36	3,03
Ingresos Financieros	0,28	0,12	0,11	0,08
Impuestos Internos Municipales	54,59	65,79	65,99	60,38
Ingresos Fiscales no Tributarios	21,99	21,20	22,18	24,28
Tasas Municipales	17,01	16,99	16,61	17,78
Derechos Administrativos Municipales <sup>(1)</sup>	4,98	4,22	5,57	6,49
Ingresos por venta de Activos Fijos	14,90	1,10	0,43	2,10
Otros Ingresos propios	7,50	8,20	9,85	10,13

Fuente: Elaboración propia en base a información de la Unidad de Programación Fiscal

Nota: (1) Consideran los ingresos por patentes

(2) En base a cifras consolidadas de 111 municipios

importantes dentro del andamiaje financiero de los municipios porque debieran ser "administradas exclusivamente" por sus gobiernos.

muestra indicios de recuperación, pero que no tarda en disminuir, presentando en el 2001 una tasa negativa del 11 por ciento.

*En 1996 la deuda total ascendía a Bs 349 millones, pero cifras preliminares indican que en el 2001 la deuda fue no menor a Bs 1.128 millones*

**RECURSOS DE  
COPARTICIPACIÓN  
TRIBUTARIA**

Esos recursos comenzaron a tener relevancia con las nuevas responsabilidades que implicó el proceso de descentralización. El gobierno dispuso que se transfiriese a favor de los gobiernos municipales un 20 por ciento de la recaudación efectiva de las rentas nacionales, la «coparticipación tributaria». Datos oficiales del VPE-PP, para la gestión 2000, evidencian que en 111 municipios la coparticipación representa más del 90 por ciento del total de los ingresos corrientes.

Este indicador se ratifica si observamos el coeficiente de dependencia fiscal<sup>4</sup>, el cual mide la proporción de ingresos que los GM recaudan por cada unidad monetaria que reciben por coparticipación tributaria<sup>5</sup>. 285 municipios en el 2000 exhiben un coeficiente menor a 0,5, es decir que

por cada unidad monetaria que reciben por coparticipación, esos municipios recaudan menos de la mitad. Desagregando la información, se identifica a 115 municipios con un coeficiente menor a 0,10; es decir que los ingresos propios representan menos del 10 por ciento de los recursos de coparticipación.

A ello hay que agregar que el nivel de transferencia está determinado por el nivel de recaudación que tiene el Estado. En 1999 se exhibe una tasa de crecimiento en los recursos abonados por coparticipación tributaria de -14 por ciento, que al año siguiente

anual por cada asegurado de \$us56, que sería pagado en la proporción de 60 por ciento por el TGN y el 40 por ciento por los GM con los recursos de CT<sup>6</sup>. Se pudo constatar que existe una solicitud de incrementar esta prima a \$us85.

- ii.) En enero de 1999 entra en vigencia el Seguro Básico de Salud (SBS), financiado en parte por los ingresos de CT — 6,4 por ciento del 85 por ciento de CT—.
- iii.) Mediante la Ley N° 1551 se conforman los Comités de Vigilancia con el propósito principal de fiscalizar el uso de los recursos municipales. Para el cumplimiento de sus atribuciones se crea el Fondo de Control Social, conformado en parte por recursos de CT, la asignación varía entre el 0,25 por ciento al 1 por ciento según el tamaño de población del municipio.

- iv.) Desde el 2002, el Seguro Universal Materno Infantil, considerado una ampliación del SBS, se financia con un 10 por ciento de los ingresos de CT; a estos elementos no debemos dejar de mencionar que parte de los recursos de CT se dirigen a financiar el gasto corriente de los GM. (Cuadro 2)

Si a los recursos de tres municipios, programados para la gestión 2003, aplicamos los descuentos mencionados anteriormente, se evidencia un efecto mayor en el municipio más pequeño San Pedro de Quemes, donde el descuento total es de 48 por ciento, en tanto que en el municipio de La Paz muestra que el 43 por ciento de los RCT están fijados desde principios de gestión. Es decir, que considerando únicamente cuatro tipos de descuento, los municipios en promedio disponen del 54 por ciento de los RCT.

La situación final del municipio San Pedro de Quemes llama a la reflexión, pues se evidenció, según información del PAI, que los RCT representan no menos del 99 por ciento de los ingresos del municipio<sup>7</sup>.

Así podemos inferir que en la gestión 2003, este municipio dispondrá sólo \$us 9 mil para gastos de inversión, cifra que resulta baja si se pretende reactivar la producción, disminuir la pobreza y brindar servicios básicos a la población. Esta cifra incluso puede llegar a ser menor si retomamos el hecho de que •

Cifras oficiales muestran que los recursos de coparticipación tributaria (RCT) programados para el 2002 representan un 6 por ciento más de los recursos abonados en la gestión anterior. Si consideramos que en el 2001 el 80 por ciento de lo programado fue efectivamente transferido, se puede presumir una caída en 15 por ciento para la gestión 2002. Ya para el 2003, las previsiones anotan otra caída en los recursos programados.

Cabe recalcar en este punto que la importancia de los RCT, como fuente de financiamiento, no es reconocida únicamente por los GM. En los últimos años el Estado utilizó la coparticipación tributaria —bajo el nombre de "descuentos"— como una alternativa de ingreso para operacionalizar sus propias políticas. Algunos ejemplos:

- i.) En 1998 mediante Ley N° 1886 se instituyó el Seguro Médico Gratuito de Vejez, financiado mediante una prima

en los últimos años existe una brecha entre lo programado y lo efectivamente transferido.

### RECURSOS HIPCII

Con la formulación de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP), Bolivia logró condonar parte de su deuda externa, lo que significó para los municipios otra fuente de ingresos cuya distribución está determinada por el nivel de pobreza en cada GM. En la gestión 2001, el monto de alivio total fue de \$us 38 millones, aproximadamente.

Cifras oficiales de la Unidad de Programación Fiscal dan cuenta de una reducida ejecución de los recursos HIPCII en la gestión 2001, explicado fundamentalmente por el corto tiempo para ejecutarlos. Únicamente en el departamento de Beni la ejecución es mayor al 50 por ciento.

Por otro lado, para la gestión 2002 se programó un monto de \$us 69.65 millones a ser distribuidos en los municipios, sin embargo, datos de UDAPE muestran una reprogramación que resultó un monto total final de \$us 59,96 millones.

A eso se añade que la transferencia programada de los recursos HIPCII para el 2002, se hicieron efectivas recién a partir del segundo trimestre, obteniéndose a fines del mes de junio, un total de \$us 23 millones abonados, monto que se distribuyó en no menos de \$us 7,7 millones mensuales. (Cuadro 3)

Si bien es cierto que los recursos HIPCII representan ingresos nuevos para el erario municipal, la distribución debiera intentar dar mayor peso a los municipios pequeños. Las cifras por departamento son significativas, pero al interior de ellos, se identifican municipios que mensualmente reciben montos no mayores a \$us 10 mil, e incluso se tiene registrado a siete municipios que reciben menos de mil dólares; el caso más dramático es el municipio de Pacajes que en el 2002 no recibió

**Cuadro N° 2**

### ESTRUCTURA DE DESCUENTOS EN LOS RCT (en dólares corrientes)

	Municipio de La Paz	Municipio de Caracollo <sup>(1)</sup>	Municipio San Pedro de Quemes <sup>(2)</sup>
RCT programados 2003	16.602.639	415.645	17.057
Total Descuentos por Ley	7.176.405	190.728	8.112
25 % para Gasto Corriente	4.150.660	103.911	4.264
Seguro Médico de Vejez	1.323.974	42.134	1.971
Fondo de Control Social	41.507	3.117	171
Seguro Universal Materno Infantil	1.660.264	41.565	1.706
Saldo Final	9.426.234	224.918	8.945
Proporción descontada de los RCT (%)	43	46	48

Fuente: Elaboración propia en base a: Ley de Municipalidades, Ley de Gastos Municipales, Ley N° 1886, DS: 25265 y datos programados para la gestión 2003 de RCT

Nota: (1) Municipio perteneciente al departamento de Oruro, (2) Municipio perteneciente al departamento de Potosí.

más de \$us 367 mensuales.

En el caso de Pacajes se puede inferir que los \$us 22 mil que recibió anualmente por coparticipación, más los \$us 4 mil que recibió en el 2001 por HIPCII, no fueron suficientes para cumplir con el propósito de dinamizar el aparato productivo del GM, y menos para mejorar las condiciones de vida a su población.

Con todo, el uso de los recursos HIPCII no fue modificado hasta fines del 2002, —transferencia al Fondo Solidario Municipal (recursos destinados a cubrir el déficit en ítems del sector salud y educación en los GM), cuyo saldo se distribuye en las siguientes proporciones: 20 por ciento para educación, 10 por ciento salud y 70 por ciento para infraestructura productiva y social—. A partir del 2003, se suma un nuevo descuento del 7 por ciento, dirigido a financiar el Seguro Universal Materno Infantil, lo que hace del HIPCII una buena alternativa de financiamiento para las políticas de Estado.

### DEUDA PARA FINANCIAMIENTO MUNICIPAL

En la década de los 90, la deuda pública de Bolivia (externa e interna) aún mantiene su peso en la estructura financiera del presupuesto público. En el primer caso, el

saldo de deuda externa mantiene un promedio anual de no menos de \$us 4.300 millones, y las transferencias brutas, en promedio, son no menores a \$us 300 millones. En tanto, la deuda interna neta del SPNF<sup>8</sup>, presentó en los últimos tres años un ritmo de crecimiento ascendente, tomando importancia a partir de 1998 la participación de las AFP's en la compra de bonos públicos.

Esta situación de mayor endeudamiento se explica fundamentalmente por los disminuidos ingresos con los que cuenta el gobierno central, frente a los mayores gastos que debe asumir anualmente, que se acentúa aún más por el gasto de

pensiones. Esta situación de debilidad fiscal tiene su expresión en el mayor déficit fiscal que se exhibe en los últimos años —en el 2000 el déficit era de 3,7 por ciento, en el 2001 se exhibe un 6,5 por ciento, y se prevé que en la gestión 2002 será de no menos del 8 por ciento—.

Esta situación fiscal adversa no fue distinta en el nivel municipal, según se pudo constatar; en la gestión 2001 los municipios exhiben un déficit no menor a los seis millones de bolivianos. Esta situación se explica principalmente por dos razones: el peso que tiene el gasto de capital en el gasto total, y los disminuidos ingresos que genera el municipio. (Cuadro 4)

En los años en los que se exhibe un déficit fiscal, gestión de 1997 y 1999, éste se financió con recursos tanto de acreedores externos como también mediante crédito interno. La situación es diferente en los dos últimos años (2000-2001), pues se observa que las amortizaciones son mayores que los desembolsos recibidos.

En el caso del crédito externo neto, las amortizaciones para acreedores bilaterales aumentó en un 240 por ciento, distinto a la amortización para acreedores multilaterales, que muestra una caída. Los desembolsos disminuyen pero no en gran medida. Para el crédito interno neto, los

Cuadro N° 3

**TRANSFERENCIAS A GOBIERNOS MUNICIPALES DERIVADAS DE LA LEY DEL DIÁLOGO ENERO A JUNIO DE 2002 (En dólares)**

	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Total
Chuquisaca	0.00	0.00	0.00	677,919	677,927	677,948	2,033,794
La Paz	0.00	0.00	0.00	2,078,408	2,078,433	2,078,498	6,235,338
Cochabamba	0.00	0.00	0.00	1,159,234	1,159,248	1,159,284	3,477,765
Oruro	0.00	0.00	0.00	511,848	511,854	511,870	1,535,573
Potosí	0.00	0.00	0.00	999,474	999,486	999,518	2,998,478
Tarija	0.00	0.00	0.00	408,061	408,066	408,079	1,224,206
Santa Cruz	0.00	0.00	0.00	1,133,796	1,134,003	1,134,040	3,401,839
Beni	0.00	0.00	0.00	520,858	1,520,864	520,881	1,562,604
Pando	0.00	0.00	0.00	227,368	227,177	227,184	681,729
Total	0.00	0.00	0.00	7,716,966	7,717,059	7,717,302	23,151,327

Fuente: Información obtenida del Viceministerio de Presupuesto y Contaduría  
Nota: El tipo de cambio utilizado corresponde al registrado a fin de cada mes

desembolsos muestran una caída mayor a las amortizaciones —los desembolsos disminuyen en 92 por ciento, en tanto que las amortizaciones caen en 50 por ciento—. Los datos demuestran que hace años los municipios ya no son considerados sujetos de crédito.

Por lo anterior, el financiamiento fue cubierto principalmente con préstamos entre entidades del sector público—entre el 2000 y 2001 los préstamos entre entidades del sector público se incrementó en un 346 por ciento—.

La información del cuadro permite obtener una imagen de la situación financiera de los municipios, pero si consideramos la heterogeneidad económica y social de los mismos, detrás de las cifras observadas se puede descubrir situaciones aún más precarias.

**LA EVOLUCIÓN DE LA DEUDA MUNICIPAL**

La descentralización iniciada a mediados de los 90, entonces, significó para los municipios elevadas responsabilidades económicas que no tuvieron el acompañamiento financiero suficiente. Ahora con el agregado de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza, aquellas se verán incrementadas.

Los gastos de inversión necesarios para dinamizar la economía local y cumplir con las metas sociales, no pueden ser cubiertos únicamente con el total de ingresos municipales, es así que al igual que en el nivel

nacional los municipios recurren a obtener empréstitos de fuentes internas y externas.

El proceso de endeudamiento de los gobiernos municipales es dramático (Cuadro 5). En 1996 la deuda total ascendía a Bs 349 millones, pero cifras preliminares indican que en el 2001 la deuda fue no menor a Bs 1.128 millones —la tasa de crecimiento promedio anual fue de 26 por ciento—. Por otro lado, la composición de deuda muestra un cambio, siendo la deuda interna una de las más importantes fuentes de financiamiento.

Información desagregada de las gestiones 2000-2001, muestra que el número de municipios deudores pasó de 30 a 36, ascendiendo el stock de deuda municipal total a un 37 por ciento (considerando amortizaciones y nueva deuda). En el 2001

los municipios de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz fueron los que mayor endeudamiento presentaron, su deuda representa el 71 por ciento del stock de deuda para el 2001. (Cuadro 6)

Es alarmante que cinco municipios muestren un incremento de deuda mayor al 100 por ciento. Y es más grave que el municipio de Quillacollo presente una deuda con más del 1.000 por ciento de incremento. Lo anterior, evidencia la difícil situación de algunos gobiernos municipales para financiar el gasto de inversión, por lo que tienen que recurrir al endeudamiento como financiamiento.

**EL PLAN DE READECUACIÓN FINANCIERA (PRF)**

La situación de endeudamiento de algunos de los municipios provocó, al igual que en el nivel nacional, la necesidad de aplicar alguna medida que les permita mantener niveles sostenibles de deuda en el largo plazo. Fue así que en abril del 2000 el gobierno aprobó el Plan de Readequación Financiera (PRF), (...) instrumento dirigido a las entidades públicas que han superado los límites de endeudamiento o presentan problemas fiscales y financieros (...)<sup>9</sup>.

La sostenibilidad financiera, sin duda es un objetivo que también se buscó en los distintos programas de alivio de deuda en los que ha estado el gobierno nacional. La identificación de los municipios que pueden beneficiarse, parte de dos criterios: elegibilidad por el peso de la deuda, es decir, que el servicio de deuda comprometida para la gestión "x", represente:

Cuadro N° 4

**DÉFICIT O SUPERÁVIT DE GOBIERNOS MUNICIPALES (en millones de Bs)**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Deficit (-) o Superavit (+)	8,8	-81,6	-167,7	70,6	-123,4	161,9	-6,2
Financiamiento	-8,8	81,6	167,7	-70,6	123,4	-161,9	6,2
Crédito externo neto	0,0	32,7	54,8	-11,4	14,2	-10,2	-13,1
Crédito interno neto	-14,0	26,3	53,5	-143,2	74,0	-168,7	-198,2
Préstamos entre entidades del sector público	22,7	163,9	101,4	96,3	57,8	64,9	289,6
Otros	-17,5	1,6	-42,0	-12,3	-22,7	-47,9	-72,1

Fuente: Elaboración propia en base a información de la UPF.

Nota: (1) La información son datos consolidados para 111 alcaldías.

(2) el crédito neto es la diferencia entre los desembolsos y las amortizaciones.

más del 20 por ciento de los ingresos corrientes recurrentes (ICR) de la gestión precedente; y que el saldo de deuda total a diciembre del periodo "x", haya superado el 200 por ciento de los ICR registrados en la gestión precedente.

En líneas generales, el PRF pretende cumplir sus metas mediante: ajustes que se deberán realizar por el lado de ingresos, gastos y política de endeudamiento; negociaciones de deuda (reducción de saldo, baja de tasa de interés, ampliación de plazos, etcétera); y reprogramación y refinanciamiento de deudas.

Al 30 de octubre del 2002, el Ministerio de Hacienda suscribió diez convenios PRF, comprometiéndose un monto total de \$us 45 millones y \$us 11,9 millones provenientes de la CAF y del BM respectivamente, que fueron obtenidos por el gobierno, en calidad de préstamos. Por esta vía, se prevé la incorporación de 12 nuevos municipios en el PRF.

#### EL CASO DE LA PAZ

El municipio de La Paz se constituye en uno de los primeros gobiernos locales en beneficiarse del PRF.

El cuadro exhibe algunas de las operaciones a las que fue sometido el municipio de La Paz dentro del marco del PRF. Describimos algunos de ellos:

a.) Mediante el decreto supremo N° 25949 se aprueba el acta de conciliación realizado entre el TGN y el Municipio de La Paz (MLP), producto del convenio de compensación de deudas. En el mencionado decreto, se da de baja el monto que adeuda el MLP al TGN, que asciende a \$us 65 millones, a cargo de la deuda que tiene el TGN con el MLP, que asciende a \$us 23 millones. La diferencia contable de \$us 41,8 millones, también es dada de baja "(...)" por todas aquellas deudas que el TGN hubiera contraído con el MLP desde el 31 de diciembre de 1994(...)"<sup>10</sup>, que a diferencia de las anteriores deducciones, este último monto no contiene el detalle que especifique el tipo de deuda que el TGN hubiera contraído con el municipio desde 1994. Sin embargo, el resultado final es que al 2001 estas acreencias ya no figuran.

**Cuadro N° 5**

**DEUDA INTERNA Y EXTERNA DE GOBIERNOS MUNICIPALES(\*) NIVEL AGREGADO**  
**Gestiones 1996-2001**  
**(Expresado en millones de bolivianos)**

Descripción	1996	1997	1998	1999	2000*	2001*
Total de Deuda	349,80	404,40	698,50	659,20	823,19	1.127,74
Deuda Interna	189,80	234,40	480,00	340,40	662,81	935,55
Deuda Externa	160,00	170,00	218,503	318,80	160,38	192,19

Fuente: Dirección General de Contaduría - Área de Estadísticas Fiscales Nota: (\*) Información parcial

b.) En el caso de las letras de tesorería, el pago fue programado en un principio a 73 cuotas, teniendo que pagar en promedio \$us 188 mil, pero según se pudo constatar la cancelación total del adeudo se redujo a tan sólo 12 cuotas; en las tres últimas se canceló en promedio \$us 2 millones, obteniendo como resultado la cancelación total de este empréstito.

Información disponible para las tres últimas transacciones. Se exhibe, en la última cuota, una transferencia \$us 1,4 millones del TGN al fondo de garantía del MLP; cuatro días después el TGN procede al cobro de \$us 1,5 millones del fondo de garantía y realiza similar operación con las otras dos cuotas. Este tipo de transacción permitió que el MLP cubra su deuda con el TGN por el concepto de letras de tesorería.

Esa operación significó en realidad una refinanciación de la deuda, pues el monto total transferido por el TGN al MLP, en las tres últimas operaciones, asciende a \$us 7.019.084, cifra que a septiembre del 2002 figura como nuevas letras de tesorería.

Varios ejemplos permiten observar algunas de las operaciones o negociaciones de deuda que se están efectuando. Las actividades a las que se comprometen los

municipios dentro del marco del PRF, y que tiene efectos sociales y económicos, son medidas estructurales dirigidas fundamentalmente a incrementar los ingresos y a disminuir los gastos.

En el caso de ingresos, el Municipio de La Paz pretende entre el 2000 y 2005 incrementar esta partida a una tasa promedio anual del 9,8 por ciento. Cifras oficiales de la gestión 2000 y 2001 evidencian una tasa de crecimiento del 3,4 y 4,3 por ciento, respectivamente menor a lo proyectado. (Cuadro 7)

Para el gasto municipal, dos de las principales medidas para reducir esta partida, son la reducción del personal y la terciarización de servicios, medidas que deberían generar un ahorro en la gestión 2000,

**Cuadro N° 6**

**SITUACIÓN DE DEUDA DE ALGUNOS GOBIERNOS MUNICIPALES (en Bolivianos)**

Municipio	2000 <sup>(1)</sup>	2001 <sup>(1)</sup>	Variación %
<b>MUNICIPIOS CON DEUDA MÁS ELEVADA</b>			
La Paz	208.281.241	285.682.961	37.2
Cochabamba	236.910.104	283.328.104	19.6
Santa Cruz	153.627.563	234.297.555	52.5
Trinidad	28.731.400	45.797.666	59.4
Villazón	0	37.813.815	-
<b>MUNICIPIOS CON MAYOR VARIACIÓN DE DEUDA <sup>(2)</sup></b>			
Quillacollo	1.334.394	27.065.954	1928
San Buenaaventura	132.032	459.890	248
Camiri	227.271	565.464	149
El Alto	14.996.889	34.732.898	132
Bermejo	14.676.542	32.377.293	121

Fuente: Elaboración propia en base a información de la Dirección General de Contaduría  
Nota: (1) Información preliminar  
Nota: (2) El ordenamiento de los municipios más endeudados responde a cifras de 2001

Cuadro N° 7

**DEUDA DEL MUNICIPIO DE LA PAZ CON EL  
TESORO GENERAL DE LA NACIÓN**  
(Expresado en Dólares)

Detalle	1999	Saldo de deuda (stock)		
		2000	2001	2002 (sept)
Compensación de acreencias entre el GMLP y el TGN	41.896.976	41.896.976	0	0
Letras de Tesorería	9.066.667	9.066.667	8.054.795	0
Emisión bonos del TGN - refinanciamiento intereses LT's	0	0	2.999.000	2.999.000
Emisión bonos del TGN - refinanciamiento deuda comercial	0	0	0	2.170.000
Emisión de nuevas letras del tesoro - refinanciamiento deuda LT's	0	0	0	7.019.084

Fuente: Dirección General de Crédito Público

de Bs 43 millones. Cifras sobre ejecución para esta gestión, muestran un ahorro de Bs 55 millones.

Ya en la gestión 2001 se produjo un incremento en los gastos totales de Bs 70 millones, explicado fundamentalmente por un aumento en el gasto de capital, pues se pudo constatar que los servicios personales nuevamente se redujeron.

#### APUNTES FINALES

- El proceso de descentralización, signado como una de las principales reformas de transferencia de responsabilidades administrativas del gobierno central al nivel local, suponía la autonomía del municipio como gestor de su propio desarrollo, identificando sus prioridades. A casi nueve años, los resultados dan cuenta que la corrupción, la vulnerabilidad fiscal, las mayores responsabilidades y los escasos ingresos, son elementos que dificultan el desarrollo local, situación que se torna aún más difícil en los municipios más pequeños.
- Observando la estructura de ingresos de los GM, son los recursos de coparticipación y del alivio HIPC, las principales fuentes de financiamiento en poco más de la mitad de los municipios, empero, su sujeción a la dinámica económica del país, los ponen bajo la condición de vulnerabilidad. Similar situación ocurre con los recursos propios, que en el caso de los municipios pequeños

no representan una opción de financiamiento.

A esto se agrega que la gestión financiera está sujeta a un marco normativo que deja al municipio un reducido margen de decisión para el uso de sus recursos.

- Con la condonación de una parte de la deuda externa de Bolivia, la distribución de éstos recursos han priorizado la situación de pobreza de los municipios más pequeños, pero que no puede ser considerada suficiente frente a los objetivos planteados para mejorar las condiciones de vida de la población de esas localidades. El no reconsiderar que se debe dar una prioridad mucho mayor a estos municipios generará que la pobreza se reproduzca y que los procesos de migración se intensifiquen.
- Dentro del marco de la política económica de Bolivia, los municipios juegan un rol fundamental en términos de contribuir al cumplimiento de los objetivos económicos y sociales trazados por el actual gobierno. Sin embargo, la consecución de estas metas está determinada en buena medida por la capacidad de gestión y capacidad financiera de los gobiernos municipales que, en cuanto al gasto de inversión, no ha sido suficiente.

Los reducidos ingresos propios del municipio plantean la necesidad de recurrir a otras fuentes de financiamiento,

sean de origen interno o extranjero, para intentar cumplir fundamentalmente con metas sociales, (salud, educación, saneamiento básico, etc.).

- Si bien el PRF está dirigido a solucionar la insostenibilidad de la deuda municipal, es una medida que no beneficia a la gran mayoría de los municipios por la ausencia o reducidas deudas del resto de los municipios. Por otro lado, las metas financieras que se proponen los municipios no consideran, al igual que el gobierno nacional, el contexto económico que rige en el país. Según se constató, las proyecciones de los indicadores financieros consideró tasas de crecimiento del PIB del 4 por ciento.

- Problemas como la caída en la recaudación de impuestos, patentes, tasas y el mayor endeudamiento, son dificultades de un número reducido de municipios, fundamentalmente de los grandes. Por tanto las medidas dirigidas a solucionar esos problemas sólo benefician a un grupo específico de municipios, por ejemplo el Plan de Readecuación Financiera.

Los municipios pequeños se caracterizan por un nulo nivel de endeudamiento. Sus ingresos propios representan una proporción reducida de los ingresos corrientes, lo cual determina que los recursos de coparticipación sean la principal o única fuente de ingresos; eso significa una dependencia mayor de la dinámica económica del país.

#### NOTAS

- 1 Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular; La Paz - Bolivia, julio 2002.
- 2 Ley N° 1702 de 17 de julio de 1996, artículo N° 11, Ley N° 1969 de 24 de Marzo de 1999, artículo único, Ley de Municipalidades.
- 3 <http://www.enlared.org.bo>
- 4 Indicador construido por el Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular (VPEPP).
- 5 "Estadísticas Económicas del Proceso de Descentralización", Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, Viceministerio de planificación Estratégica y Participación Popular; La Paz - Bolivia, Julio 2002..
- 6 Artículo 10, Decreto Supremo N° 25186.
- 7 La información del PAI, da cuenta que en 1999 el municipio recibió una transferencia de capital de \$us 5.436, monto que distorsiona la situación real del municipio, si deducimos del total de ingresos éste monto, los RCT representan el 99 por ciento.
- 8 Sector Público No Financiero.
- 9 Artículo N° 2, DS N° 25737.
- 10 Artículo 2, Decreto Supremo N° 25949.

∴ SE RELEGA LO PRODUCTIVO

## SUMI: CUANDO LO SOCIAL SE CONVIERTE EN UNA EXCUSA

En noviembre del año pasado, el gobierno de Sánchez de Lozada aprobó la Ley del Seguro Universal Materno Infantil (SUMI) como una de sus primeras políticas con enfoque social y nacional. La medida fue recibida con recelo en los gobiernos municipales porque se les derivó la responsabilidad de financiar el seguro de salud por lo menos en los próximos cinco años.

En los hechos eso significa que los municipios tendrán que restar presupuesto al aparato productivo local para solventar la decisión del gobierno central apoyado en las atribuciones de la descentralización.

Muchas interrogantes no fueron resueltas al respecto y el riesgo latente es que el costo del SUMI se traslade al bolsillo de la población que pretenda acceder a los servicios de salud. Esto es así si consideramos que los recursos de coparticipación tributaria programados en el 2003 presentan una caída y que los recursos HIPCII en el 2002 una caída respecto a lo programado para esta gestión. Los dos últimos años hubo una caída en el nivel de recursos de coparticipación tributaria abonada a los municipios, y si constatamos que

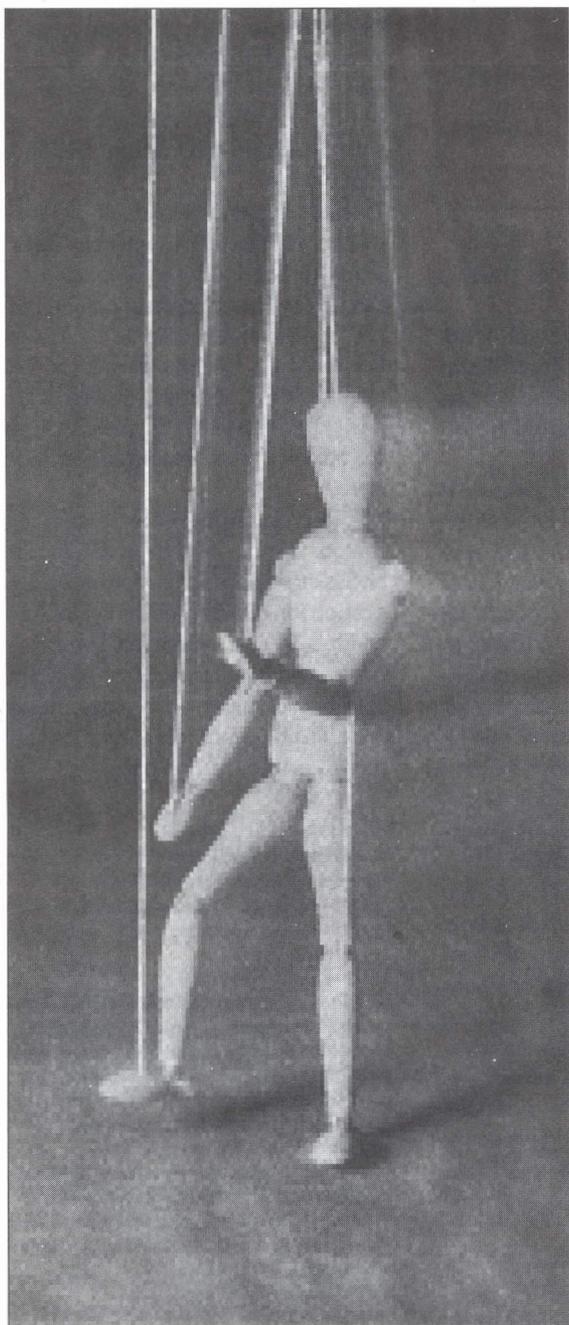
existe una transferencia menor de los recursos HIPCII arrastrada desde el 2002. En ese sentido, para el 2003 y en adelante, se prevé una situación fiscal difícil en los centros de salud.

### CUESTIONAMIENTOS AL SUMI

El riesgo de que los centros de salud no puedan mantener la aplicación del Seguro Universal Materno Infantil (SUMI) generó en determinados agentes sociales y públicos, cuestionamientos sobre los efectos que tendrá en la gestión financiera municipal, y no así, en el objeto del programa de salud. Las principales preocupaciones giran entorno al efecto negativo del SUMI en los recursos municipales y a la sostenibilidad financiera del mismo en el largo plazo.

Desde otra óptica, organizaciones como AMUPEI critican que el SUMI promueve el retorno a una (...) noción superada del "binomio madre-niño" en el que las mujeres sólo son concebidas como madres, porque el seguro está dirigido únicamente a las mujeres embarazadas (...)'.

Con todo, pese a las consideraciones conceptuales, se debe anotar que este tipo



Cuadro N° 1

### EFFECTO DEL SBS EN LOS RECURSOS DE COPARTICIPACIÓN TRIBUTARIA (RCT) (en dólares)

	2002				
	RCT para inv (85%) <sup>(1)</sup> (A)	Descuento SBS (6,4%) <sup>(2)</sup> (B)	RCT para inv. Según la Ley de gastos municipales (75%) <sup>(3)</sup> (C)	Saldo Final para inv. <sup>(4)</sup> (D)	Descuento Real en % <sup>(5)</sup> (E)
Municipios pob 5000	47,586	3,046	41,988	38,942	7.3
Municipios pob 5000 - 15000	172,980	11,071	152,630	141,559	7.3
Municipios pob 15000 - 50000	460,971	29,502	406,739	377,237	7.3
Municipios pob más de 50000	4,367,160	279,498	3,853,376	3,573,878	7.3

Fuente: Elaboración propia en base a información del Ministerio de Hacienda y del VPEPP.

Notas: (1) Es el 85% del total de los RCT.

(2) Es la relación de: A x 6,4%.

(3) Es el 75% del total de los RCT.

(4) Es la relación de: C - B.

(5) Es la relación de: B / C

de programas no es nuevo en el país. Desde mediados de los noventa, la salud ha ocupado un lugar relevante en las reformas gubernamentales de segunda generación. En 1996, por ejemplo, se creó mediante decreto supremo el Seguro Nacional de Maternidad y Niñez, y dos años después, se instituyó el Seguro Básico de Salud (SBS).

El actual gobierno ratificó lo hecho en años anteriores y en el marco del Plan de Emergencia, amplió las prestaciones de salud del programa "Binomio Madre-Niño", bajo el criterio de universalización del servicio de salud, como una alternativa para el desarrollo del capital humano.

### RECURSOS DE COPARTICIPACIÓN TRIBUTARIA (RCT)

Con ese objetivo, el artículo 3 de la Ley del Seguro Universal Materno Infantil (SUMI), establece tres fuentes de financiamiento del programa de salud: recursos del Tesoro General de la Nación; recursos de la coparticipación tributaria; y recursos de la Ley del Diálogo.

Los gobiernos municipales han rechazado el SUMI, principalmente por los dos últimos puntos. Esa posición se sustenta en la experiencia del pasado, cuando el SBS ya planteaba efectos perjudiciales al gasto de la inversión municipal (Cuadro 1).

El SBS que estuvo vigente hasta fines del 2002, era financiado por un 6,4 por ciento del 85 por ciento de los RCT. Cuando entró en vigencia la Ley de Gastos Municipales, se produjo un cambio en la distribución de los RCT<sup>2</sup>, destinándose una proporción menor del presupuesto al gasto de inversión (75 por ciento). Esa nueva distribución provocó los siguientes efectos:

- (i) Los recursos para inversión (75 por ciento) en los cuatro grupos de municipios disminuyeron. Considerando el descuento por el SBS, el monto para

**Cuadro N° 2**

### EFFECTO ESTIMADO DEL SUMI EN LOS RECURSOS DE COPARTICIPACIÓN TRIBUTARIA (RTC) (en dólares)

	2003			
	RCT para inv. según la Ley de Gastos Municipales (75%)	Descuento SUMI	Saldo final para inv.	Descuento real en %
Municipios pob 5000	40.416	5,415	35,200	13.3
Municipios pob 5000 - 15000	147,014	19,602	127,411	13.3
Municipios pob 15000 - 50000	398,35	53,114	345,243	13.3
Municipios pob más de 50000	73,853,804	513,840	3,339,963	13.3

Fuente: Elaboración propia en base a información del Ministerio de Hacienda y del VPEPP.

inversión se redujo en 18 por ciento. En el caso de los municipios del primer grupo varió de \$us 47 mil a \$us 38 mil.

- (ii) El restante 25 por ciento de los RCT estaba destinado a financiar únicamente el gasto de funcionamiento del GM<sup>3</sup>; es en el 75 por ciento que debe ser descontado el monto para el SBS, que tiene como base de cálculo el 85 por ciento de los RCT.

De la relación entre el monto destinado al SBS y el 75 por ciento disponible para inversión municipal, se obtiene el 7,3 por ciento como descuento real. Ese descuento indica que con el SBS los municipios perdían debido a la incompatibilidad entre la Ley del Seguro Básico de Salud y la Ley de Gastos Municipales.

En la presente gestión, el SBS será reemplazado por el SUMI, pero del mismo modo, se financiará en parte con recursos de la coparticipación, estableciéndose que el 10 por ciento del total de los RCT cubran "(...)" el financiamiento de insumos, servicios no personales y medicamentos vinculados a las prestaciones del SUMI "(...)"<sup>4</sup>.

Sin embargo, para la gestión 2003 se autoriza un remanente de hasta tres por ciento, y en el 2004 un remanente de dos por ciento "(...)" para que se utilicen en inversión, en infraestructura sanitaria y saneamiento básico o programas especiales en seguros de salud "(...)"<sup>5</sup>; es decir se dispone recursos que se utilizarán para el sec-

tor salud, y por tanto, también para la aplicación del SUMI.

Si consideramos que el descuento propuesto para el 2003 tiene como base el 100 por ciento de los RCT, y además que el 25 por ciento que se descuenta para gastos de funcionamiento no cubre ningún gasto del sector salud, podemos concluir: (i) que el descuento del 10 por ciento se efectuaría en el 75 por ciento destinado a inversión, afectando nuevamente el monto disponible para inversión productiva,

reduciéndola en promedio de \$us 413 mil a \$us 359 mil; (ii) efectuando la relación entre lo descontado y los recursos para gasto de inversión, obtenemos el 13,3 por ciento, lo cual muestra un efecto adicional del 3,3 por ciento que significa una caída de inversión no visible (ver cuadro 2).

### LOS RECURSOS HIPC II

Por otra parte, según el DS N° 26874, en caso de que los RCT no sean suficientes para el financiamiento del SUMI, los municipios accederán al Fondo Solidario Nacional, conformado por recursos de la cuenta especial del Diálogo 2000. Sin embargo, mediante el DS 26959 de marzo de 2003, se establece un 7 por ciento de la cuenta especial del diálogo para el FSN.

**Cuadro N° 3**

### DISTRIBUCIÓN RECURSOS DE LA CUENTA ESPECIAL DIÁLOGO (HIPCII) (En millones de dólares corrientes)

HIPC II	2002	2003
Total	86.96	89.88
Descuento FSM <sup>(1)</sup>	27.00	27.00
Descuento SUMI <sup>(2)</sup>	-	4.40
Monto a distribuirse entre los municipios	59.56	58.48

Fuente: Elaboración propia en base a datos de UDAPE, Ministerio de Hacienda y DS 26959.

Nota: (1) Fondo Solidario Municipal,

(2) Seguro Universal Materno Infantil.

Este 7 por ciento será debitado antes de la distribución municipal establecida en la Ley del Diálogo N° 2235 (Cuadro 3).

En la gestión 2002, el único descuento previo a la distribución de los recursos a los gobiernos municipales, fue de \$us27 millones para el Fondo Solidario Municipal, por lo que el monto a distribuirse en los municipios ascendió a \$us59 millones.

Para la gestión 2003, en cambio, se tiene programado distribuir \$us89,8 millones por HIPCII, un monto más elevado que la gestión anterior. Sin embargo, si consideramos los descuentos por el Fondo Solidario Municipal (\$us27 millones) y para el Fondo Solidario Nacional (\$us4,4 millones), se obtiene \$us58 millones como saldo a ser distribuido en los municipios, el que resulta menor respecto a la gestión anterior.

Cabe aclarar que en la gestión 2002 se reprogramó y se disminuyó el monto a distribuirse por concepto del HIPCII<sup>6</sup>.

Con esas disminuciones, el descuento total para el financiamiento del SUMI asciende a \$us23,6 millones: \$us17,3 millones de los RCT y \$us4,4 millones de los recursos HIPCII. Estas cifras demuestran que el monto disponible para gasto de inversión productiva disminuye debilitando las posibilidades de dinamizar el aparato productivo de los gobiernos municipales, efecto que es aún mayor en los municipios más pobres.

### LOS EFECTOS DEL SUMI

Todo lo expuesto pone en discusión el uso de los recursos de los municipios para el financiamiento de las políticas sociales del Estado. Con el SUMI, estamos viendo que se dispondrá de los recursos municipales destinados para la gestión 2003. Si bien dicho programa contribuirá a la prestación de servicios de salud de un segmento de población vulnerable, dejará a los municipios con recursos disminuidos para financiar, fundamentalmente, inversiones en el sector productivo.

En el caso de municipios que tienen en los RCT su principal fuente de ingresos, por no decir la única, el efecto es mayor, frente a la tarea de impulsar el desarrollo productivo del municipio, más aún cuando son éstos recursos los que permiten apalancar otros financiamientos.

## *Si bien el SUMI contribuirá a la prestación de servicios de salud a población vulnerable, dejará a los municipios con recursos disminuidos para financiar inversiones en el sector productivo*

Ante el efecto pernicioso sobre el gasto de inversión, los municipios solicitaron como compensación por el SUMI, que las contrapartes para acceder a los recursos del Fondo de Inversión Productiva y Social (FPS) disminuyeran, empero, dicha disminución sólo favorece a los municipios más grandes.

En cuanto a los recursos HIPCII, su incorporación a la estructura financiera del SUMI, se ha justificado debido a la disminuida ejecución de esos recursos en la gestión 2001. Parecería que los recursos estuvieran sobrando, cuando lo que ha ocurrido es que los municipios sólo tuvieron tres meses para ejecutarlos. Por otro lado, las cifras oficiales sobre ejecución hace referencia a agosto del 2001 y marzo del 2002, pero no se explicita que en el primer trimestre del 2002 no se efectuó transferencia alguna por HIPCII del 2002.

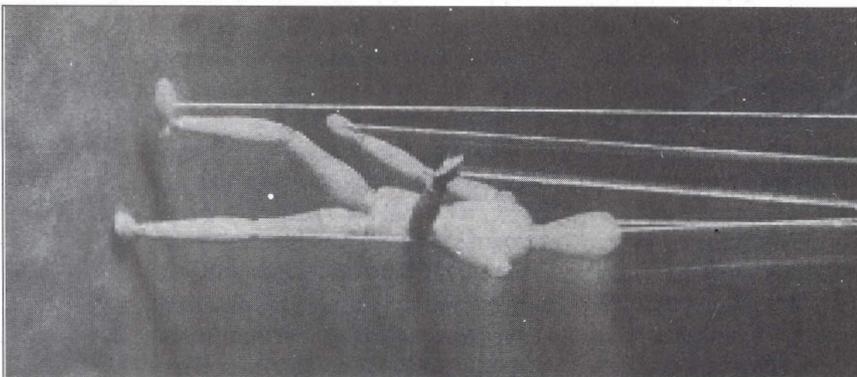
### DESCENTRALIZACIÓN PARA QUÉ

Otro factor que debe contar en el análisis de políticas como el SUMI, es que la descentralización de responsabilidades ha significado que los municipios destinen mayores recursos para financiar las políticas nacionales, situación que es evidente en la conformación de fondos compuestos por recursos municipales —el Fondo Solidario Nacional, el Fondo Solidario Municipal, el Fondo Local Compensatorio de Salud y Fondo de Control Social—.

En ese sentido, es posible advertir que las fuentes de financiamiento del SUMI se caracterizan por ser altamente dependientes de la dinámica económica del país. Si consideramos que en el 2001 la transferencia de los Recursos de Coparticipación Tributaria fue menor a lo programado, que en el 2003 será menor al 2002 y que, en el caso de los recursos HIPC II programados para la gestión 2002, existe también una transferencia menor a lo programado, es previsible que para el 2003, y en adelante, la situación fiscal en los centros de salud sea muy difícil. Esto, sin duda, podría traducirse en una transferencia del costo de los servicios de salud a la población.

### NOTAS

- 1 Pronunciamiento público AMUPEI "Articulación de mujeres por la equidad y la igualdad".
- 2 Hasta fines del 2001 la Ley de Municipalidades y la Ley del SBS concordaban que el 85% de los RCT se destinarían a gasto de inversión, y los restantes 15% a gasto corriente. Pero, a partir del 2002 mediante la Ley de Gastos Municipales la distribución cambió, destinándose el 75% de los RCT a inversión, y el 25% a gasto corriente.
- 3 (...) Gastos de funcionamiento: son gastos destinados a financiar las actividades recurrentes para la prestación de servicios administrativos necesarios para el funcionamiento exclusivo de la administración del Gobierno Municipal. (...). Artículo 2, Ley de Gastos Municipales.
- 4 Artículo 10, Decreto Supremo 26874.
- 5 Artículo 10, Decreto Supremo 26874.
- 6 A principio de año se programó un total de \$us 69.6 millones para la distribución a los municipios, pero fueron reprogramados a 59,9 millones.



## EDITORIAL

## ¿Luces?... y sombras de la descentralización

Lo local ha sido un espacio que ha contemporizado la discusión sobre los efectos de la globalización. En Bolivia, el ascenso de lo local vino de la mano de dos leyes, la de Participación Popular y la de Descentralización Administrativa. Con estas leyes —fundamentalmente la primera— la retórica de las reformas estructurales se tiñó de “progresismo” y los labradores de utopías encontraron una fuente inagotable de virtudes para contrarrestar los vicios que acarrearía el ajuste.

Más allá de la existencia de las virtudes —resultado más bien de una ingeniería administrativa antes que de una política coherente— es preciso debatir si esta reforma ha sido más útil para disimular los efectos inerciales de un modelo de desarrollo que produce pobreza y concentra riqueza o si ha conseguido efectivamente los beneficios que se propuso en un inicio.

Las temáticas tratadas en este número del boletín Control Ciudadano apuntan a evaluar el proceso de descentralización, reflexionando desde una perspectiva económica, el desempeño de la política social.

De esta manera, nos zambullimos en el engorroso tema de la deuda municipal, el cual muestra que el objetivo de desarrollo local se ha subordinado al objetivo estatal de alcanzar equilibrios fiscales. Es decir, en la medida en que se transfieren recursos desde el nivel central —transferencias que se incrementaron en los últimos dos años por los recursos del alivio de la deuda— las responsabilidades de los municipios se acrecientan de forma no tan proporcional al dinero recibido.

Por tanto, el deslinde de responsabilidades en el nivel nacional no pareciera responder tanto a un afán de alcanzar niveles óptimos en la ejecución de los planes de desarrollo municipal, con amplia participación de la sociedad civil, sino a un desgaste de las finanzas públicas nacionales, producto de una quiebra fiscal que se reproduce de forma alarmante en los niveles locales. Sólo para ilustrar este hecho, el hallazgo de la investigación muestra que la deuda municipal por lo menos se ha triplicado: de 349 millones de Bolivianos en 1996 a 1128 millones de bolivianos en el 2001.

Las razones para contraer esa deuda son, básicamente: i) debilidad institucional para la generación de recursos propios; ii) una disminución paulatina, por efectos de la crisis económica, de los recursos de coparticipación tributaria; iii) el incremento de la demanda de servicios sociales; y iv) corrupción.

Para decirlo de forma más directa, uno de los saldos más preocupantes de 9 años de aplicación de reformas descentralizadoras es que el círculo vicioso de la deuda externa en el nivel nacional se está reproduciendo en los niveles municipales.

El otro tema tratado en este número tiene una estrecha relación con el anterior. Con una fuerte campaña propagandista, el Seguro Universal Materno Infantil (SUMI) ha sido el caballito de batalla de una oferta gubernamental que, junto con el Bonosol, sabe más a capricho presidencial —para mostrar que se está cumpliendo con las ofertas electorales— que a esfuerzo genuino por solucionar los problemas de la gente.

Y es que el SUMI está poniendo en evidencia que se está utilizando a los municipios para cumplir objetivos nacionales de la política social, cuando los gobiernos locales tienen serios problemas de endeudamiento y una debilidad institucional creciente. Se lo hace, además, con fuentes de financiamiento altamente dependientes de la dinámica económica del país, en un contexto de crisis. Lo que puede preverse sin duda es preocupante, pues o se trasladará el costo de este seguro de forma paulatina e imperceptible a la población —con lo que deja de ser gratuito y universal— o los municipios, para mantener el SUMI, disminuirán la inversión productiva en un momento en el que se precisa de medidas que reactiven la economía tanto a nivel nacional como local.

No es precisamente un momento para festejar las reformas de descentralización, sino para debatir sobre sus resultados y plantear alternativas que sean más racionales y sostenibles. Este es el modesto objetivo del Control Ciudadano, cuando estamos ingresando a los 9 años de un discurso que ha planteando intencionalmente más las luces que las sombras de la descentralización.

*No es un momento para festejar la descentralización...*



## control ciudadano

EDICIÓN: CLAUDIA ESPINOZA  
ELABORACIÓN: JUAN LUIS ESPADA / CECILIA RAMOS  
DISEÑO: RUBÉN SALINAS

cedla

TELEF: 591 (02) 2412429. FAX: 591 02 2414625.  
CASILLA 8630 LA PAZ, BOLIVIA  
CEDLA@CAOBA.ENTELNET.BO -  
WWW.CEDLA.ORG  
CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL  
DESARROLLO LABORAL Y AGRARIO

## ∴ REDUCCIÓN DE LA POBREZA ¿MISIÓN IMPOSIBLE?

**E**n septiembre próximo, el gobierno hará conocer la segunda versión de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP). Para ello, el Ejecutivo convocará a un Diálogo Nacional, entre julio y agosto, y a unos talleres con algunos actores del desarrollo.

Existe mucha expectativa entorno a lo que se planteará, porque la experiencia de un año y medio de aplicación de la primera EBRP deja sabor a poco, ni siquiera se cuenta con un sistema integral de evaluación que oriente las nuevas políticas sociales. El gobierno es crítico al proceso pasado, pero no da señales de disposición al debate, mientras las instituciones de la sociedad civil ya han alertado que el impacto de la EBRP en la miseria nacional ha sido nulo.

El diagnóstico es preocupante por eso la elaboración de la nueva EBRP exige un seguimiento sistemático ya que se trata del documento central de la política social del país con el cual se negociarán nuevos créditos con las Instituciones Financieras Internacionales.

### LA EXPERIENCIA, LA EVALUACIÓN

Para iniciar el proceso de reformulación de la EBRP, consideramos imprescindible mirar hacia atrás e identificar los logros, dificultades, avances y orientaciones que se han producido en año y medio de su aplicación. Con ese objetivo se organizó en La Paz el seminario

"A un año de implementación de la EBRP", el 5 y 6 de diciembre de 2002.

El seminario fue organizado por la Comisión Episcopal de Pastoral Social (CEPAS-Caritas); el Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA); y el Mecanismo Nacional de Control Social (MNCS). Los temas tratados fueron la política del financiamiento; el Fondo Solidario para salud y educación; la producción y el empleo; y finalmente, las perspectivas de orientación de la nueva EBRP. Los expositores fueron diversos actores del sector público (central y municipal), y diferentes sectores de trabajadores y productores.

### LA CRÍTICA

El gobierno presentó una posición crítica respecto al año y medio de aplicación

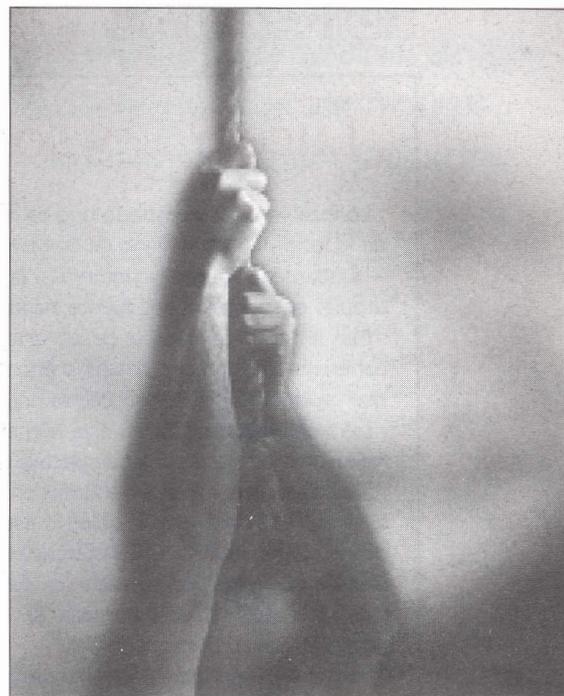
de la EBRP. Sus representantes admitieron que la tasa de crecimiento económico (en promedio 3% de 1985 al 2002) fue insuficiente; que la elasticidad promedio de crecimiento y reducción de la pobreza fue también baja (0,6 en el área urbana y 0,3 en lo rural); y que no existen cambios redistributivos, lo cual significa que la pobreza se reduce a un ritmo menor a un punto porcentual por año.

Sobre la ejecución de recursos, reclamaron que los procesos administrativos son complejos (POA, Inversión Pública, DUF), y que existen inflexibilidades en el financiamiento externo y no existe priorización en las actividades.

La cooperación internacional bilateral estuvo de acuerdo con los datos del gobierno, pero consideró que la inflexibilidad disminuirá a la mitad, si Bolivia sigue aplicando la EBRP. A pesar de que la cooperación apoyó el anterior proceso, ahora observan que la tasa de crecimiento era demasiado optimista y que no favorecía a los pobres.

En su balance, apuntaron la incapacidad institucional de los municipios para la ejecución de los recursos HIPC II y la falta de un sistema de seguimiento y evaluación de la Estrategia. Para la nueva EBRP anotaron cuatro puntos centrales: la tasa de crecimiento económico debe ser pro-pobre para lo cual se necesitan instituciones y escenarios políticos adecuados; la atracción de inversión privada; el aumento de la capacidad negociadora del gobierno; y la inclusión en la EBRP de temas conflictivos, tales como el agua, la tierra y el territorio.

Por su parte, las instituciones de la sociedad civil indicaron que el impacto de la EBRP en los sectores empobrecidos, fue nulo, salvo algunos avances administrativos y una que otra adecuación institucional en el Estado. La pobreza se incrementó, así como la mortalidad infantil, la inseguridad ciudadana y tantos otros indica-



dores que reflejan la miseria boliviana. Se apuntó que una de las causas del fracaso fue que la estrategia gubernamental no recogió las propuestas de las organizaciones sociales presentadas en el Diálogo Nacional del 2000.

### ¿UN GOBIERNO SORDO?

En el seminario de evaluación de la EBRP se constató la poca predisposición de este gobierno para escuchar las diversas opiniones de la sociedad. Cuando, por ejemplo, los representantes de los productores urbanos y rurales, expusieron su situación, no había un solo miembro del Ejecutivo en la sala.

Como se puede ver, el seminario "A un año de implementación de la EBRP" no logró el objetivo de abrir un debate profundo y democrático sobre esta problemática que implica millones de dólares de los financiadores externos, sin embargo, dio un paso para iniciar el proceso de evaluación y seguimiento a las políticas sociales oficiales. Los sectores involucrados y afectados por la EBRP ya se encuentran al tanto de las perspectivas del gobierno, por lo que sus representantes deberán mantenerlos informados si pretenden llevar a cabo una EBRP consensuada.