

La convergencia de los fondos de crédito municipal y de inversión social: el caso de Bolivia

José Brakarz

Banco Interamericano de Desarrollo

Washington, D. C.

**Serie de buenas prácticas
del Departamento de Desarrollo Sostenible**

Catalogación (*Cataloging-in-Publication*):
Banco Interamericano de Desarrollo
Biblioteca Felipe Herrera

Brakarz, José.

La convergencia de los Fondos de Crédito Municipal y de Inversión Social : el caso de Bolivia / José Brakarz.

p.cm. (Sustainable Development Department Best practices series; SOC-134)

1. Municipal finance--Bolivia. 2. Public investments—Bolivia. 3. Privatization—Bolivia. I. Inter-American Development Bank. Sustainable Development Dept. Social Development Div. II. Title. III. Series.

352.1 B282—dc21

José Brakarz es especialista senior en desarrollo social de la División de Desarrollo Social, Departamento de Desarrollo Sostenible. El autor agradece los comentarios de Huascar Eguino (RE1/EN1), Patrick Saint Pol Maydieu (RE1/SO1) y Jorge Fébres (RE1/SC1) {in memorium}, a quien este trabajo es dedicado.

Las opiniones expresadas en este documento son de responsabilidad exclusiva del autor y no reflejan la posición oficial del Banco Interamericano de Desarrollo.

Junio de 2003

Esta publicación (No. SOC-134) puede obtenerse dirigiéndose a:
División de Desarrollo Social
Publicaciones
Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577

Correo electrónico: sds/soc@iadb.org
Fax: (202) 623-1576
Sitio de Internet: www.iadb.org/sds/soc

Prólogo

La mayoría de los países latinoamericanos reconoce el papel cada vez más importante de los gobiernos locales en la formulación e implantación de programas sociales. Su proximidad a los problemas vividos por la población más pobre, su potencial de actuar de forma más costo eficiente en la operación de programas locales, y su capacidad de movilizar recursos comunitarios dan a los municipios una “ventaja comparativa” frente a los gobiernos centrales. De hecho, muchos países ya combinan sus acciones sociales o canalizan sus recursos a través de ellos, en programas de alimentación escolar, atención a primera infancia y muchos otros, ejecutados en combinaciones central-local.

Los fondos de inversión social, adoptados por diversos países para realizar inversiones sociales, han incorporado esta tendencia, descentralizando la ejecución de sus proyectos y transfiriendo recursos a los gobiernos locales. Sin embargo, se constatan grados todavía muy variados entre países en materia de descentralización y en las capacidades de respuesta de los municipios, dos temas que son prominentes en la discusión y que serán clave para el logro de los objetivos sociales.

Importantes también son los arreglos institucionales adoptados en cada país para dar sostenibilidad a los programas sociales, que implican el establecimiento de mecanismos permanentes de apoyo a los municipios como sistemas realistas de financiamiento a las funciones y a los gobiernos locales.

La experiencia de Bolivia, relatada en este estudio, aborda la problemática de la participación municipal en las estrategias de combate a la pobreza, los arreglos institucionales y los esquemas operativos para la canalización de recursos en este campo. Esperamos que la publicación ofrezca insumos empíricos para el debate y para el diseño de estrategias de combate a la pobreza, y asimismo opciones para la organización de los fondos de inversión y de desarrollo municipal involucrados en estos esfuerzos.

Mayra Buvinic
Jefa
División de Desarrollo Social
Departamento de Desarrollo Sostenible

Índice

Introducción: interés del caso
1

La descentralización en Bolivia
3

La nueva política de financiamiento local
9

El programa de desarrollo local y responsabilidad fiscal
16

Conclusiones: aspectos relevantes del caso
19

Introducción: interés del caso

La introducción y expansión de fondos de inversión social (FIS) en varios países latinoamericanos ha generado un debate sobre su papel, sea como instrumento de política social o como elemento del sistema de transferencias intergubernamentales. En muchos casos los FIS han concentrado importantes recursos públicos destinados a la inversión social, lo que puede ser interpretado positivamente como una especialización de funciones, o de otro modo como un conflicto de competencias con las entidades ministeriales sectoriales.

Dado su perfil de inversión, caracterizado por obras de carácter local y la tendencia reciente de la descentralización del ciclo de proyectos, los FIS cada vez más se integran a los sistemas de transferencias intergubernamentales. Sin embargo, en términos generales las reglas de estas transferencias no son universales y transparentes, siguiendo más a las prioridades de sus financiadores que a la lógica de un sistema bien estructurado de transferencias¹.

Otra cuestión relevante para el presente estudio es el uso de instrumentos de crédito para el financiamiento de proyectos municipales, en contraposición a las donaciones que caracterizan la actuación de los FIS. Aunque los instrumentos de crédito incentiven la pruden-

cia en la inversión, el endeudamiento excesivo es un problema que debe ser evitado. El desafío es lograr un equilibrio entre estas alternativas, donde el crédito y las donaciones operen de forma complementaria y eficiente.

Los sistemas de transferencias intergubernamentales sirven para reducir los desequilibrios verticales—al fortalecer la capacidad de los gobiernos locales en prestar servicios a niveles deseables—, y para amenizar los desequilibrios horizontales—al redistribuir recursos fiscales de las regiones más ricas a las más pobres. Idealmente esto se hace sin desincentivar el esfuerzo fiscal local. Para que un sistema de transferencias sea efectivo, sus reglas deben ser simples y transparentes y deben abarcar el conjunto más amplio posible de los recursos transferidos entre los niveles de gobierno.

El caso de Bolivia aquí analizado abarca todos estos elementos. El país ha tratado de perfeccionar su sistema de transferencias intergubernamentales, aplicando fórmulas uniformes a las transferencias del gobierno central, al mismo tiempo que buscó racionalizar la actuación de sus fondos de inversión social, fusionando los fondos que tenían actuación paralela y definiendo políticas para coordinar los fondos que trabajan con donaciones y con créditos a los municipios. Este esfuerzo se dio en el contexto de un programa de reducción de la pobreza, que priorizó los sectores de inversiones estratégicos para el combate a la pobreza y estructuró la acción de los fondos sociales para darle el apoyo necesario. Esta estrategia ha logrado un

¹ Sobre las características de los sistemas de transferencias véase la “Estrategia de desarrollo subnacional” (GN-2125-3), documento del Banco Interamericano de Desarrollo, mayo de 2001 o la publicación: Estrategia de desarrollo subnacional. 2002. Serie de políticas y estrategias sectoriales del Departamento de Desarrollo Sostenible, No. SOC-124. Marzo.

ordenamiento institucional clave para la implementación de la política social y de financiamiento local basada en incentivos correctos a los gobiernos municipales. Constituye un ejemplo importante

para los países de la región que confrontan problemas similares con sus fondos sociales y que necesitan perfeccionar sus sistemas de transferencias fiscales.

La descentralización en Bolivia

Bolivia tiene una población de ocho millones de habitantes con nivel de ingresos per cápita de cerca de US\$ 1.000. En la década de los noventa, el porcentaje promedio de crecimiento del PIB ha sido de 3,7 al año aunque haya caído al 1,2% en 2001. Hasta 1994 Bolivia fue un país con un alto grado de centralización, con fuerte control de las finanzas y gestión local por parte del gobierno central. Es a partir de ese año que inicia su proceso de descentralización, marcado por la creación de nuevas municipalidades y el establecimiento de un sistema de transferencias intergubernamentales.

La Ley de Participación Popular (LPP) de 1994, conocida como la ley de descentralización, ha dividido el territorio nacional en 312 municipalidades², cuyos dirigentes (alcaldes y concejales) pasaron a ser escogidos a través de elecciones locales. En el plano regional, fueron establecidas prefecturas departamentales, cuyos prefectos son nombrados por el Presidente de la República, pero que disponen de *consejos departamentales* con integrantes electos. Las prefecturas tuvieron sus responsabilidades ampliadas y pasaron a corresponder a una verdadera instancia desconcentrada del gobierno central.

La LPP marcó el inicio de una política decisiva para la descentralización con

énfasis en el fortalecimiento de la autonomía local y en la mayor participación de los municipios en la prestación de servicios a sus comunidades. Fueron ampliadas las competencias de los gobiernos municipales, que ya incluían los servicios tradicionales de gestión urbana, agregándoles la administración y mantenimiento de la infraestructura correspondiente a los servicios de salud, educación, cultura y deportes, los caminos vecinales y las microirrigaciones. Para apoyar el financiamiento de estos servicios se creó un sistema de transferencias fiscales que destina a los municipios hasta 20% de los recursos recaudados a través de los principales impuestos nacionales.

La implantación del proceso de descentralización no ha sido homogénea debido a la gran diversidad de las municipalidades del país (cuadro 1). Las ocho alcaldías más grandes³ concentraban el 44% de la población total (desde entonces este porcentaje ha aumentado considerablemente por la migración a los grandes centros). Llama la atención el gran número de municipalidades pequeñas (255), con población menor a 20 mil habitantes. Son, en su gran mayoría, municipios con población urbana muy reducida, cuyos gobiernos locales fueron establecidos a partir de 1994 y que tienen grandes dificultades institucionales. Una de las más importantes es la falta de capacidad de autofinanciar sus servicios, como se verá en la siguiente sección.

² Antes de 1994, había municipios establecidos en los más grandes centros urbanos, con sus correspondientes representantes elegidos y administración propia. Fuera de estas áreas, el territorio no estaba incorporado a un gobierno local, sino que era administrado directamente por entes del gobierno central, según la división administrativa de departamentos, provincias y cantones.

³ La Paz (716.000 habitantes); Santa Cruz (708.000); Cochabamba (415.000); El Alto (408.000); Oruro (196.000); Sucre (123.000); Potosí (123.000); Tarija (108.000).

Cuadro 1 – Municipalidades de Bolivia, por tamaño, 1992

Rango de población	Número	Población (en 1000)	% del total
>100.000	8	2.827	44
20.000-100.000	48	1.430	22
<20.000	255	2.164	34
Total	311	6.420	100

Fuente: Censo de 1992.

Finanzas municipales

Los municipios bolivianos disponen de dos tipos principales de ingresos: los ingresos propios y las transferencias.

Ingresos propios – Son cuatro los principales tributos de recaudación propia municipal: a) el impuesto a la propiedad de bienes inmuebles; b) el impuesto a la propiedad de vehículos automotores; (c) el impuesto a la transferencia de inmuebles y vehículos automotores; y d) las

patentes por actividades comerciales e industriales. La importancia relativa de cada uno de estos tributos puede observarse en el cuadro 2, que se refiere a la recaudación de los principales municipios bolivianos en 1996. Se observa el predominio del impuesto inmobiliario, que es responsable por más de la mitad de los ingresos, seguido de lejos por el impuesto a los vehículos.

Cuadro 2 – Impuestos y tasas municipales, 1997

Tipo de impuesto	Miles de \$ B.	%
IPBI (Imp. a la propiedad de bienes inmuebles)	128	51
IPVA (Imp. a los vehículos automotores)	33	13
IMTI (Imp. a la transferencia de inmuebles)	20	8
Patentes comerciales e industriales	18	7
Tasas de servicios públicos ^a	52	21
Total	251	100

Fuente: Primer Censo de Gobiernos Municipales, 1998

^a Incluye tasas de agua, recolección de basura, cementerios, mataderos, etc.

Transferencias: Los municipios reciben recursos de coparticipación equivalentes al 20% de los ingresos nacionales del gobierno central⁴. Se estima que en

utilidades de empresas (IRPE), impuesto a las transacciones (IT), impuesto a los consumos específicos (ICE), gravamen aduanero consolidado (GAC), sucesiones e impuestos a la exportación. El importante impuesto a los hidrocarburos y las regalías (que son compartidas con las prefecturas) forman parte de los ingresos nacionales compartidos.

⁴ Los ingresos nacionales incluyen el impuesto al valor agregado (IVA), el régimen complementario del IVA (RV-IVA), impuesto a las

1999 la coparticipación tributaria alcanzó US\$ 180 millones, o cerca al 2% del producto interno bruto. La distribución se hace de acuerdo al tamaño de la población, usando como base los datos del censo nacional de 1992. Los gobiernos municipales no tienen restricciones sectoriales en el uso de estos recursos y sólo enfrentan una condición: deben gastar por lo menos el 85% de los mismos en inversiones (condición que frecuentemente no se cumple, dada su rigidez).

La fórmula actual para distribuir la coparticipación municipal utiliza como único criterio la población. Esta forma, a pesar de ser sencilla, trae algunos problemas. La falta de información actualizada sobre población resulta en una penalización a las áreas de mayor crecimiento demográfico, ya que hasta ahora el criterio inicial, basado en datos de 1991, no ha sido actualizado y ya se anticipa dificultades políticas para hacerlo sobre la base del censo de 2002. Además, no hay una relación entre los recursos recibidos por transferencia y el esfuerzo de recaudación propia de los gobiernos locales. La inclusión de factores relacionados con el esfuerzo fiscal es recomendable por incentivar la autonomía fiscal y por dar mayor transparencia a los esfuerzos de la administración local en explotar su base tributaria.

Dependencia a las transferencias: La participación de las transferencias sobre los ingresos totales varía significativamente según el tamaño del municipio: en aquellos de más de 50 mil habitantes esta proporción corresponde al 50% de los ingresos totales, mientras que en los que tienen hasta 15 mil habitantes llega a 95% (cuadro 3). Esto es un reflejo de la debilidad de los municipios más pequeños, que dependen casi totalmente de los ingresos de la coparticipación tributaria, resultado de la disparidad en las

bases tributarias entre los municipios (70% del total de los recursos locales es recolectado en 10 municipios) y de mayores estímulos a la movilización de recursos propios.

Las *transferencias no sistemáticas* son principalmente canalizadas a través de los fondos de inversión⁵, cuya actividad se orienta a apoyar a la lucha contra la pobreza, desarrollo social y apoyo a la producción, a través del cofinanciamiento de proyectos de inversión local. Se estima que el 30% de la inversión municipal esté financiada por los fondos. Durante 1998, los fondos ejecutaron el 18% de los recursos de inversión pública con US\$ 93 millones (FNDR 11%, FIS 5,5% y FDC 1,7%). La fuente principal de recursos de los fondos son los recursos de donación y de crédito externos.

Cuadro 3. Indicadores de dependencia fiscal (%) (1997)

Tamaño de municipio	Ingresos propios/ing. totales	Impuestos/ ingresos totales	Transferencias / ingresos ctes.
>de 50 mil	50,2	31,5	48,3
>15 a 50 mil	9,9	8,2	78,9
>5 a 15 mil	4,5	3,9	89,3
Hasta 5 mil	2,5	2,0	92,3
Promedio	7,4	11,4	72,2

Fuente: Contaduría General del Estado, Bolivia.

⁵ Las principales transferencias se efectúan a través de donaciones del Fondo de Inversión Social (FIS), del Fondo de Desarrollo Campesino (FDC) y del Fondo de Desarrollo Regional (FNDR).

Problemas del sector municipal

Los principales problemas del sector municipal en Bolivia están relacionados a las aún existentes distorsiones en el sistema de relaciones intergubernamentales, en particular la brecha entre las funciones asignadas a los gobiernos locales y los recursos puestos a su disposición, a las deficiencias técnicas e institucionales principalmente de los municipios medianos y pequeños de creación reciente, y a los problemas de gestión fiscal y de endeudamiento. Estos problemas comprometen seriamente la capacidad municipal de enfrentar las demandas por servicios públicos y cumplir los roles de ellos esperados en la agenda de descentralización del país.

Desequilibrio vertical y horizontal

Una de las características observadas en el marco de las relaciones intergubernamentales en Bolivia es la discrepancia entre las actividades realizadas por los tres niveles de gobierno y su correspondiente capacidad tributaria y fiscal (cuadro 4).

Aunque se haya avanzado significativamente en el sistema de transferencias, que ha sido reforzado para compensar los crecientes gastos de los municipios en el campo social, se estima que las demandas de estos servicios sobrepasen en mucho su capacidad de movilizar recursos propios para financiarlos a niveles adecuados. En un contexto de descentralización creciente de responsabilidades, tan sólo el aumento del esfuerzo tributario probablemente no será suficiente para lograr niveles adecuados de prestación de servicios sociales, requiriéndose la transferencia de una porción mayor de recursos del gobierno central para su financiamiento.

Con relación a los desequilibrios horizontales, que son un reflejo de la disparidad económica cada vez más grande entre las regiones del “eje central” y las demás, el desafío consiste en encontrar formas de transferencia de recursos entre las regiones ricas y pobres que no penalicen las regiones más productivas y perjudiquen la economía nacional.

Cuadro 4 - Asignación de funciones entre los niveles de gobierno

Funciones	Gobierno nacional		Prefecturas		Municipalidades
Educación primaria y secundaria	Prestación	directa,	Gestión de personal		Infraestructura operativa
Salud	Prestación	directa,	Gestión de personal		Infraestructura/ equipamiento
Vialidad	Caminos nacionales		Caminos departamentales		Caminos vecinales/ vías urbanas
Infraestructura urbana, agua y saneamiento	---		Asistencia técnica y financiera a los municipios		Construcción y mantenimiento
Servicios locales: aseo urbano, mataderos, mercados, cementerios, parques y jardines	---		---		Provisión y mantenimiento
Medio ambiente	Normas, fiscalización	fiscalización	Normas, aplicación	aplicación	Aplicación, fiscalización

Una de las expectativas de la descentralización es lograr una mejora en la gestión de los servicios locales. Esto requiere de los gobiernos municipales un desempeño administrativo y financiero mucho mejor que el actual y un mayor nivel de profesionalización de la gestión de servicios públicos. Implica también la mayor participación de las comunidades en la toma de decisiones y en la supervisión de las obras y servicios locales. En estos aspectos subsisten serios obstáculos que superar, en particular en los pequeños municipios, por la falta e inestabilidad de personal calificado, la limitada experiencia en el manejo de servicios urbanos y sociales, y la falta de instrumental técnico adecuado, entre otros problemas.

Debilidad financiera y endeudamiento

La debilidad institucional de los municipios se refleja en particular en la deficiencia de su gestión financiera. Faltan, especialmente a los municipios medianos y pequeños, sistemas presupuestarios y contables adecuados, sistemas de seguimiento y control de sus gastos, y el personal capacitado para realizar las actividades y operar los sistemas financieros requeridos. El incentivo al incremento de los ingresos propios locales es pequeño, y los municipios menores son extremadamente dependientes de las transferencias nacionales. El marco legal para la gestión del gasto público todavía es débil, no previendo sanciones respecto al manejo prudente de fondos públicos.

Un problema que ha llamado particular atención de las autoridades es el excesivo

endeudamiento municipal. Los municipios de Bolivia están autorizados a financiar sus inversiones a través de créditos, sea de bancos públicos (FNDR) o privados. El Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) es la fuente más importante de recursos de largo plazo, habiendo realizado operaciones con los municipios y prefecturas desde 1989. Esta capacidad de endeudamiento fue ampliamente utilizada, principalmente por los municipios más grandes, para financiar sus crecientes necesidades de inversión, generando en muchos casos un excesivo nivel de endeudamiento. La inestabilidad política exacerbada por el corto tiempo de duración del mandato de los alcaldes (de sólo dos años), y la posibilidad de pignorar sus transferencias futuras como garantía de sus préstamos, contribuyó a la falta de prudencia en el manejo del tema.

Frente a esta situación, en 1997 el Ministerio de Hacienda impuso límites para: a) el stock total de la deuda (medida en valor presente) de cada municipio, que no podría superar el 200% de los ingresos del ejercicio anterior; y b) el monto anual del servicio de la deuda, que no podría exceder el 20% de los ingresos corrientes de la gestión anterior. Sin embargo, a pesar de estos límites, la situación de endeudamiento de los principales municipios bolivianos, en 1999, ya indicaba problemas, con muchos municipios excediendo sus límites o estando muy cerca de hacerlo.

Cuadro 5 - Estado de la deuda pública de los municipios capitales de departamento, al 30 de noviembre de 1999 (en millones de US\$)

Municipio	Ingresos corrientes (IC)	Servicio de la deuda (SD)	VP de la deuda total (VPD)	SD/IC (%)	VPD/IC (%)
Sucre	10,05	1,54	6,39	15,3	63,6
La Paz	60,24	14,70	109,27	24,4	181,4
Cochabamba	31,63	6,24	49,93	19,7	157,9
Oruro	9,09	1,77	18,13	19,5	199,4
Potosí	15,80	1,74	3,07	11,0	19,4
Tarija	5,80	1,18	7,33	20,3	126,4
Santa Cruz	47,74	18,74	72,60	39,3	152,1
Trinidad	1,85	0,88	2,20	47,6	118,9
Cobija	0,46	0,21	1,30	45,7	282,6
TOTAL	182,66	47,00	270,22	25,7	147,9

Fuente: Dirección General de Crédito Público – Ministerio de Hacienda.

Esta situación representaba un problema importante para el gobierno central, tanto por las presiones políticas para aliviar la situación financiera de los municipios, como por las dificultades concretas de inversión pública y de prestación de servicios locales que la situación generaba. Los temas debatidos en torno al endeudamiento municipal eran dos. Se cuestionaban los límites de endeudamiento bajo el argumento de que éstos no miden realmente la *capacidad* de endeudamiento sino una situación estática, que incorpora además deudas cuya validez era contestada por varios municipios (especialmente en cuanto al método de contabilizar créditos con proveedores y

algunas operaciones “impuestas” por el gobierno central). También se apuntaba la falla en el control del Ministerio de Hacienda sobre el endeudamiento municipal, por la ausencia de un sistema de registro y seguimiento de deuda, como responsable por la agudización del problema. La respuesta del gobierno fue el establecimiento, dentro del contexto de la nueva política de financiamiento local, del Programa de Readecuación Financiera, mediante el cual los principales municipios tuvieron sus deudas repectadas con el apoyo del gobierno central, mediante condiciones de ajuste fiscal conforme se presenta más adelante.

La nueva política de financiamiento local

Estrategia de pobreza y los gobiernos locales

El 64% de la población boliviana vive en áreas urbanas, producto de la intensa migración interna que se aceleró durante las crisis económicas de los años ochenta y noventa. A esto corresponde también una concentración de la pobreza en las ciudades, ya que cerca del 50% de la población pobre vive en las zonas urbanas. Esta situación, en particular la rapidez del proceso de urbanización, ha generado una enorme presión sobre las municipalidades para brindar los servicios básicos de su competencia. A esto se agrega el problema de las municipalidades menores que tienen que apoyar la población rural empobrecida que tienen pocas alternativas de subsistencia, teniendo una base institucional y tributaria deficiente.

La Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP) fue concebida para tratar de los problemas de la pobreza extrema, dándole un papel importante a los gobiernos locales. Elaborada en función de la iniciativa del PPME - Países Pobres Muy Endeudados - (HIPC por su sigla en inglés), la estrategia estableció un marco de políticas orientadas para combatir la pobreza en el país, con metas sociales traducidas en indicadores de reducción de mortalidad infantil y aumento de cobertura de servicios sociales entre otros. Uno de los principios sobre los que se basa la EBRP es el de profundizar el proceso de descentralización como forma de mejorar la eficiencia y hacer llegar a los pobres los servicios públicos esenciales, además de favorecer el desarrollo local.

La estrategia establece que los recursos del alivio de deuda (HIPC), correspondientes a aproximadamente US\$ 20 millones anuales, serían transferidos *directamente a los gobiernos municipales*, con un cronograma definido de desembolsos y aplicación restringida a sectores prioritarios concertados nacionalmente. La fórmula de distribución de estos recursos atiende a criterios de pobreza: el 30% de los recursos es repartido en forma igualitaria entre los departamentos y, dentro de éstos, distribuidos a los municipios según el indicador de necesidades básicas insatisfechas (NBI). El 70% restante se distribuye directamente entre los municipios del país, de acuerdo al mismo indicador.

Aunque los sectores de inversión son preestablecidos, no hay una obligación de presentación de proyectos para su utilización. Por ello, los recursos del HIPC se consideran como parte integral del sistema general de transferencias intergubernamentales no condicionadas del país.

El Diálogo 2000: sectores priorizados

Para la definición de la forma como serían utilizados los recursos de alivio de la deuda provenientes del HIPC, el gobierno llevó a cabo un proceso de consultas sociales llamado de “Diálogo Nacional”. Fueron efectuadas consultas a los diversos sectores de la sociedad, por medio de reuniones y talleres de trabajo, que tenían como foco las prioridades de inversión y las necesidades en las distintas regiones del país y sobre la manera como serían distribuidos los recursos entre los municipios. Los sectores en

que se deberían invertir los recursos fueron definidos como: salud; educación; saneamiento básico; infraestructura para la producción (con énfasis en micro riego); caminos rurales; electrificación rural; medio ambiente y recursos naturales, y fortalecimiento institucional.

Se acordó que estos sectores serían priorizados tanto por los municipios, en la utilización de los recursos de libre disponibilidad, como por los Fondos, en la priorización de los proyectos financiados con recursos del gobierno y de la cooperación externa. Esta sería la forma de concentrar recursos en los sectores donde había un amplio consenso sobre su importancia para el desarrollo social. Sin embargo, esto implicaba también la necesidad de efectuarse varios cambios en la forma de operación y asignación de prioridades de los Fondos, y en el diseño del programa de asistencia de los donantes bilaterales y multilaterales.

Tales acuerdos fueron el objeto de la Ley del Diálogo Nacional, que oficializó los sectores prioritarios, los criterios de transferencia y los cambios institucionales derivados del entendimiento con los sectores sociales.

La política de compensación

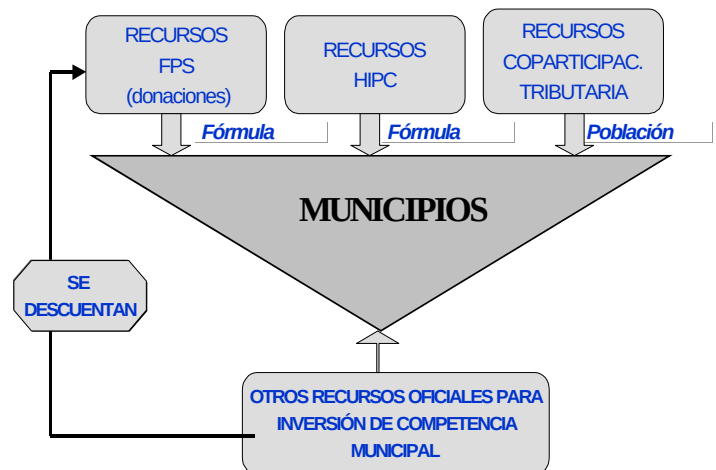
La Política Nacional de Compensación deriva de la Ley del Diálogo Nacional, que consiste en una serie de medidas que tratan sobre el ordenamiento y la distribución de transferencias fiscales a los municipios. Sus principios generales son:

- el ordenamiento de las transferencias fiscales oficiales del gobierno y de la cooperación internacional;
- la distribución de recursos y su orientación a regiones más pobres; y

- el perfeccionamiento de los mecanismos de transferencia, mediante la unificación de los Fondos, bajo el Directorio Único de Fondos.

El principio del ordenamiento de las transferencias, como se menciona arriba, es de direccionar todas las transferencias, sea las del gobierno central o sean las de la cooperación internacional hacia los ocho sectores priorizados en el diálogo nacional. La distribución de los recursos de transferencia se hace me-

Distribución de los recursos de transferencia



dante la misma fórmula utilizada en la distribución de los recursos del HIPC -- 30% del total de los recursos disponibles se distribuyen en partes iguales entre los nueve departamentos y, dentro de cada departamento, entre los municipios correspondientes según indicador de NBI y el 70% restante se distribuye entre todos los municipios del país según el mismo indicador. De este modo los recursos transferidos a los municipios pueden llegar por medio de tres fuentes: a) la coparticipación tributaria (de libre disponibilidad); b) los recursos del HIPC, distribuidos por la fórmula NBI, y c) los recursos de la cooperación in-

ternacional, distribuidos por la misma fórmula y distribuidos por el Fondo de Inversión Productiva y Social (FPS). Los recursos del HIPC y del FPS son para aplicación en los sectores prioritarios del diálogo nacional.

Con relación a los recursos de la cooperación internacional, que constituyen una porción significativa de toda la inversión en los sectores sociales, la política trata de centralizar su aplicación a través de un canal de entrada único, de modo que puedan ser mejor controlados y su utilización mejor acompañada. Compete al nuevo FPS administrar este sistema de transferencias, calculando y divulgando anualmente la cantidad de recursos disponibles para distribución, tanto de las fuentes del tesoro como de la cooperación internacional (lo que incluye la porción de los préstamos de las agencias multilaterales que son asignados por transferencias). Los recursos son asignados a proyectos específicos, siendo el FPS el responsable de analizarlos técnicamente—verificando si son

compatibles con los sectores prioritarios de la política de compensación, si son viables y si cumplen las directrices de los ministerios sectoriales correspondientes—y financiar su ejecución. De esta manera, son los municipios quienes definen sus proyectos prioritarios para la utilización de los recursos asignados en bloque por el FPS.

Los recursos para los proyectos financiados por el FPS generalmente son de carácter no reembolsable, pero requieren proporciones variables de contrapartida municipal. Para efectos de fijación de las tasas de contrapartida local (o “precios relativos” de las donaciones), los municipios han sido divididos en cinco categorías, de acuerdo con sus niveles de NBI, dentro de las cuales fueron determinados porcentajes de contrapartida por sector de inversión, de acuerdo con las carencias que acuse el municipio. Es decir que a mayor carencia de un determinado servicio, el porcentaje de transferencia será mayor y menor la contrapartida local.

Recuadro 1 - Los fondos de inversión social y de desarrollo municipal en Bolivia

El Fondo de Inversión Social (FIS)

El FPS es producto de la evolución del primer FIS latinoamericano, el Fondo Especial de Emergencia (FES). El FES ha operado entre 1986 y 1989, debiendo su creación al concepto de inversión compensatoria en el ámbito de programas de ajuste fiscal. Así, el FES tenía la misión de ejecutar directamente proyectos sociales de intensa utilización de mano de obra, como respuesta a la situación económica y social después de las medidas de control de la situación inflacionaria en el país, implementadas a partir de 1985. En sus cuatro años iniciales, el FES financió 3.269 proyectos, por un total de US\$ 191 millones. Su gran éxito ha dado origen a una serie de programas similares en Latinoamérica y más tarde en África, que buscaban la eficiencia en el gasto social

En el período siguiente, coincidiendo con un nuevo préstamo del BID, el FES se transformó en el Fondo de Inversión Social (FIS). En esta nueva fase, la misión del FIS pasó a ser la de tornar más efectiva y eficiente la inversión social en general. Con esto el Fondo pasó a financiar proyectos que normalmente eran ejecutados por los ministerios sociales, particularmente las inversiones sectoriales orientadas al alivio a la pobreza en las poblaciones pobres y del área rural. En el período que va de 1990 a 1993 el FIS ha efectuado inversiones por un monto total de US\$ 98 millones (compromiso) de los cuales US\$ 42 millones fueron efectivamente desembolsados. Fueron 1.407 proyectos, de los cuales 80% son en el área rural. En su tercera etapa, que va de 1994 a 1998, el FIS se ha orientado al aumento de la cobertura en los servicios de salud, educación y saneamiento, actuando como un brazo constructor del gobierno central para la producción de equipamientos sociales. Sus inversiones en este período llegaron a US\$ 122 millones en recursos comprometidos y US\$ 94 millones en desembolsos efectivos.

En la tercera etapa (1999-2000), el FIS ha efectuado cambios importantes, principalmente en relación a los sectores financiados (dando prioridad a los sectores del Diálogo Nacional), además de adoptar la directriz de la descentralización del ciclo de proyectos. Esto significó la gradual transferencia de las responsabilidades por la ejecución de proyectos –adquisiciones, contrataciones y supervisión de obras, etc.– a los municipios beneficiarios. No todos los municipios son considerados aptos a realizar las actividades de contratación, pero la misión del Fondo es apoyarles para que todos los municipios vayan capacitándose para asumir las referidas funciones. En este último período el FIS ha desembolsado US\$ 41 millones en proyectos, que ya son financiados dentro del marco de la nueva política de cofinanciamiento.

El Fondo de Desarrollo Campesino (FDC)

El FDC ha sido creado en 1989 para atender especialmente las comunidades campesinas. Sus principales proyectos son de apoyo al desarrollo productivo de estas comunidades, financiando infraestructura de riego, caminos vecinales e infraestructura caminera y apoyo a la producción, entre otros. En sus 11 años de existencia (hasta su incorporación al FPS), ha desembolsado US\$ 71 millones en el financiamiento de 1.738 proyectos, cubriendo 242 municipios rurales (78% del total de los municipios bolivianos). Con la nueva política de compensación, y como forma de racionalizar las actividades de los dos fondos que trabajan a nivel municipal, el FDC se fusionó con el FIS, conformando el FPS.

El Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR)

El FNDR fue creado en 1988 con la misión de fomentar el desarrollo regional, a través del financiamiento de programas y proyecto a los municipios y entidades de desarrollo departamental. El FNDR ha operado con préstamos combinados con transferencias no reembolsables, dirigidos principalmente a proyectos urbanos. Trabaja, en sus líneas más tradicionales, con los aproximadamente 50 municipios más grandes de país. Sus mayores fortalezas son su capacidad de evaluación de proyectos, manejo de cartera, procesos de adquisiciones y supervisión de consultoría. Hasta el año 2001, el FNDR administró cuatro operaciones financiadas por el BID, dos del Banco Mundial y dos del Gobierno de Japón. En total sus operaciones de préstamo y subsidio han sumado US\$ 526 millones a diciembre de 2001 y su cartera de proyectos en esta fecha era de US\$ 195 millones. Este monto de recursos en cartera, la cual es garantizada integralmente por el Tesoro de Bolivia, permite al FNDR autosostenerse sin la necesidad de nuevas transferencias del gobierno. El FNDR no enfrenta riesgo crediticio porque tiene acceso privilegiado a garantías vía la retención automática de la coparticipación municipal por el Banco Central en casos de insolvencia.

Para la implantación efectiva de esta estrategia, se ha definido una reestructuración institucional de los fondos de inversión públicos (FIS, FDC y FNDR). Las medidas incluyeron: a) la fusión de los dos fondos de transferencias (FIS y FDC), que se transforman en el Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social (FPS) y b) la especialización de funciones en los mecanismos de financiamiento subnacional bajo la coordinación del Directorio Único de Fondos, con la separación clara entre los mecanismos de transferencia no reembolsables, a cargo del FDC, y los de crédito, a cargo del FNDR.

El Directorio Único de Fondos (DUF)

Es una entidad gubernamental creada por el gobierno de Bolivia para orientar las políticas, supervisar y fiscalizar el funcionamiento de los principales fondos públicos de inversión social y local. Constituye una innovación respecto al tipo de mecanismo institucional utilizado para lograr la coordinación entre entidades dotadas de alto grado de autonomía, que ha evitado fusiones u otras medidas drásticas que generan resistencias políticas. El DUF funciona como un supradirectorio de los fondos, definiendo políticas de financiamiento y aprobando sus directrices y planes anuales de trabajo, sin quitarles la autonomía operativa. Está encabezado por un presidente designado por el Presidente de la República e integrado por representantes de los ministerios de la Presidencia, Hacienda, y Desarrollo Sostenible y Planificación, tres representantes de los municipios del país y tres síndicos sociales representantes de los comités de vigilancia y de las organizaciones de la sociedad civil. Entre sus funciones principales están las de supervisar la actuación del FIS y del FNDR, aprobar sus políticas, planes y presupuestos anuales,

coordinar actuación y llevar un control de gestión de los fondos, definir sus políticas institucionales, aprobar normas internas, estatutos, reglamentos y manuales y fiscalizar su implantación.

La función de coordinación superior del DUF ha sido útil para viabilizar cambios institucionales importantes dentro de los fondos. Se ha logrado la fusión del FIS con el FDC, por la evidente superposición de sus funciones con relación al financiamiento, vía transferencias, de proyectos de desarrollo local. Se ha implementado una política de profesionalización de los puestos claves de los fondos, instituyéndose el concurso por mérito para estos puestos. Es notable también la posibilidad que el DUF ofrece de coordinar operativamente los recursos de transferencia y de crédito, actuando como una ventanilla única de proyectos. Las solicitudes de asistencia financiera de los municipios que llegan a cada uno de los fondos—solicitudes de fondos no reembolsables al FPS y de crédito al FNDR—son coordinadas por el DUF.



En ambos casos se requiere un diagnóstico financiero e institucional, el PAI, que les permite identificar las necesidades de fortalecimiento, y establecer y dar seguimiento a metas de gestión para los municipios. Estos fondos pueden eventualmente ser combinados en operaciones complementares de crédito y subsidio, generando financiamientos más integrales. Esto dependerá esencialmente de la capacidad de endeudamiento y la disposición del municipio

Los Planes de Ajuste Institucional (PAI)

El financiamiento de proyectos por parte de los fondos, sea por transferencias o por créditos, ha sido condicionado a la preparación de Planes de Ajuste Institucional. Los PAI son un instrumento de diagnóstico que permite conocer las necesidades reales de los municipios y establecer, conjuntamente con sus dirigentes, metas de gestión prudentes y objetivos de política administrativa a que deben apuntar su gestión. Especialmente importante es el apoyo que se da a los municipios en el diseño de proyectos de fortalecimiento institucional orientados al logro de estos objetivos.

Los PAI consisten de:

- Un análisis de la situación financiera integral de cada municipio, elaborado con base en visitas de campo y que contiene proyecciones financieras sobre los principales rubros de ingreso y egreso (de tres a cinco años), la estructura de gastos corrientes y de capital, el análisis de los rubros tributarios y su adecuada explotación, evaluación de la situación de endeudamiento, situación de

los sistemas administrativos internos, entre otros aspectos;

- metas institucionales y financieras que los municipios deben cumplir en un horizonte de plazo de 2 a 3 años, con el fin de mejorar su situación fiscal e institucional⁶. Estas metas son definidas de forma individual para cada municipio, pero están basadas en el análisis de los indicadores de municipios en situación y de tamaño similares, los llamados agrupamientos o *clusters* de municipios;
- recomendaciones sobre medidas de política interna (financieras y administrativas) y la proyección de su impacto sobre las finanzas municipales; y
- lineamientos para la elaboración de proyectos de desarrollo institucional, destinados a apoyar a los municipios en el logro de las metas financieras y de eficiencia operativa mutuamente acordadas.

Los PAI son elaborados por el equipo técnico del FNDR en colaboración con los equipos municipales. Los acuerdos sobre metas financieras y compromiso de recursos para el financiamiento de proyectos son formalizados en convenios firmados entre el FNDR, el FPS y el municipio. El FNDR se encarga del seguimiento del cumplimiento de las metas, mediante informes anuales de gestión de cada municipio, lo que permite generar una base de datos muy completa sobre finanzas municipales. La

⁶ Ejemplos de estas metas son: a) el aumento de la *recaudación tributaria propia*; b) disminución en el *grado de dependencia* de recursos transferidos y c) la disminución en el *nivel de endeudamiento* (% sobre recursos totales), entre otros.

adopción efectiva de las medidas acordadas en los convenios y el cumplimiento de las metas fiscales, constituyen condiciones para el acceso a los fondos de inversión transferidos por el DUF.

Alivio al endeudamiento de los municipios

Un elemento importante de la estrategia de financiamiento municipal fue el tratamiento del tema del endeudamiento de algunos importantes municipios. Las obligaciones excesivas asumidas por administraciones anteriores habían comprometido la capacidad de efectuar nuevas inversiones de varios de los municipios mayores de Bolivia. La disposición del gobierno era de dar un alivio a la situación, refinanciando las deudas actuales, pero asegurándose que esto sería acompañado de medidas de saneamiento fiscal de los municipios.

En tal sentido, el gobierno creó un Programa de Readecuación Financiera para los municipios que habían excedido los parámetros de endeudamiento existentes (servicio de la deuda > del 20% de los

ingresos corrientes y valor presente de la deuda total < del 200% de los ingresos). Este programa condicionaba el refinanciamiento de deudas al logro de metas fiscales claramente identificadas y medidas por un conjunto de indicadores fiscales, relacionados al logro de su equilibrio fiscal (reducción de déficit). Los *planes de readecuación financiera*, firmados entre el Ministerio de Hacienda y cada uno de los municipios participantes del programa, establecen plazos de tres a cinco años para el logro de tales metas. La firma de estos acuerdos y el cumplimiento de las metas son las condiciones para el refinanciamiento de la deuda y la posibilidad de acceso a nuevos créditos. Aunque estos planes no aseguran un comportamiento fiscal responsable en el largo plazo, su importancia es de crear un régimen de vigilancia para los municipios más endeudados, que pasan a ser objetos de estrecho seguimiento de su gestión fiscal por parte del tesoro. Además los planes contienen el fuerte incentivo de permitir la realización de nuevas operaciones de crédito una vez que los municipios hayan cumplido sus metas correspondientes.

El programa de desarrollo local y responsabilidad fiscal

En apoyo al esfuerzo del gobierno por reformar y fortalecer el sector municipal, el Banco aprobó un préstamo a comienzos de 2001 para la ejecución de un Programa de Desarrollo Local y Responsabilidad Fiscal⁷. El programa, que consta de dos etapas por un total de US\$ 87,3 millones de dólares, financia proyectos municipales y promueve reformas en el sector de gobiernos locales, buscando consolidar los avances de la descentralización y fortalecer el nuevo modelo que se diseñó para el sector municipal. Su objetivo es “elevar la eficiencia de la gestión municipal para ampliar y mejorar la calidad de los servicios prestados por los gobiernos locales a sus comunidades”.

El Programa apoya la implantación de la Política de Compensación del Gobierno, canalizando fondos para transferencias a través del FPS y para créditos, vía el FNDR. Estos recursos, particularmente los de transferencia, están siendo asignados según los criterios de NBI consagrados en la Política de Compensación.

A través de este Programa se introdujo la metodología de evaluación municipal de los PAI, las metas de desempeño institucional cuyo logro condiciona la aprobación de nuevos proyectos, y el proceso de “entrada única” de las solicitudes de apoyo de los municipios por la vía del DUF.

La ejecución del Programa por parte del gobierno boliviano ha sido asignada al DUF, que efectúa la coordinación y su-

pervisión de las actividades del FPS y del FNDR, aunque cada uno de los fondos se encarga del análisis y financiamiento de los proyectos específicos dentro de sus correspondientes áreas de competencia. La gestión de los estudios y disseminación de los temas relacionados al marco institucional del sector está a cargo del Viceministerio de la Presidencia, y el componente de gestión fiscal y los proyectos de catastro están asignados al Ministerio de Hacien-

Recuadro 2. El Programa de desarrollo local y responsabilidad fiscal

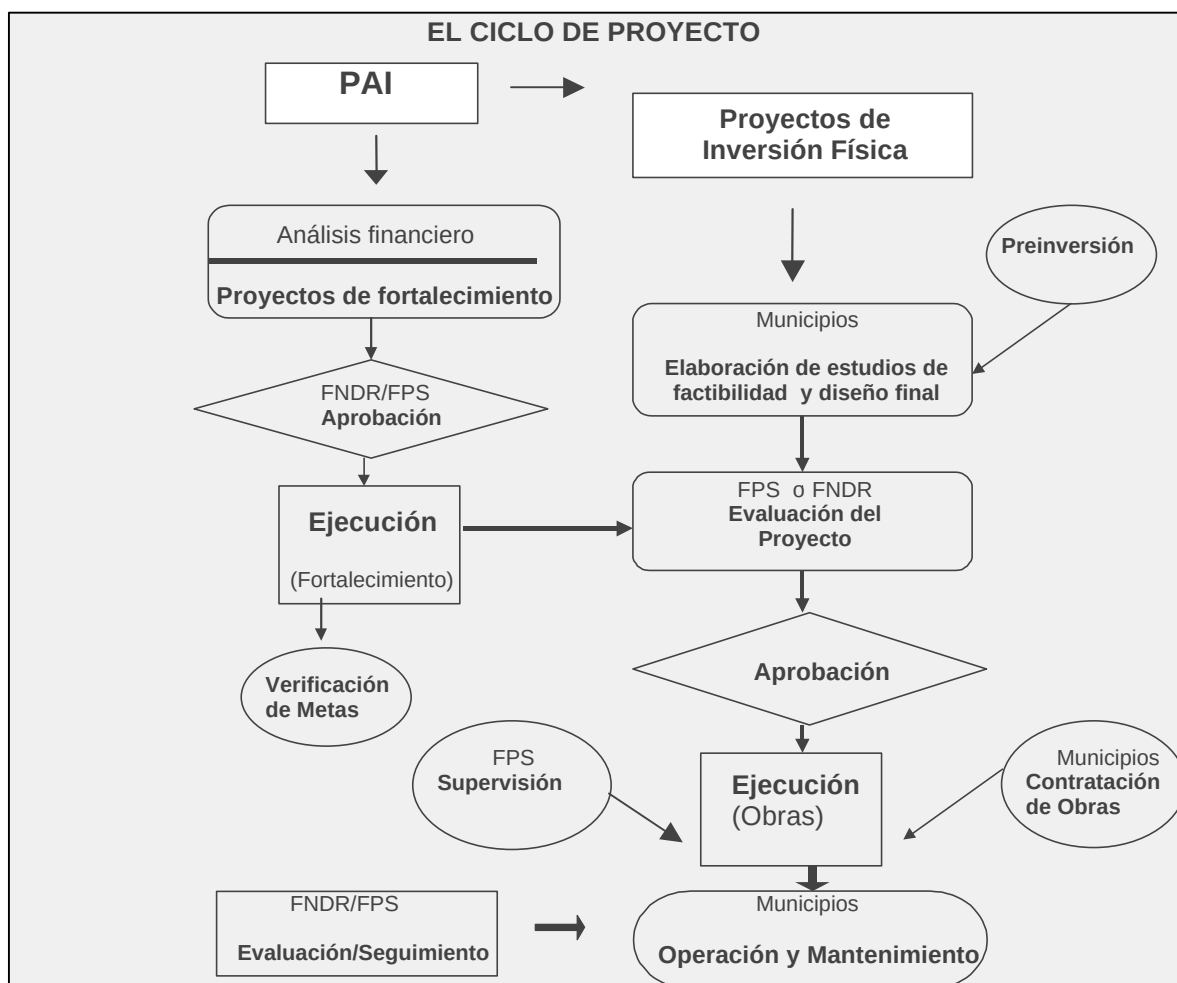
El Programa tiene tres componentes: a) financiamiento de proyectos de desarrollo local; b) fortalecimiento municipal, y c) perfeccionamiento del marco institucional del sector municipal.

Con relación a las *inversiones municipales* (US\$ 40 millones), se financian: a) proyectos productivos y sociales, mediante transferencias, en los sectores prioritarios definidos en el Diálogo Nacional, y b) proyectos urbanos en general, mediante créditos del FNDR.

El componente de *fortalecimiento institucional* (US\$ 11 millones), apoya: a) proyectos de ajuste municipal, que son los proyectos de mejoramiento de la gestión principalmente fiscal de los municipios, identificados en los diagnósticos municipales y b) catastros inmobiliarios, que financia por lo menos 10 proyectos en las más grandes ciudades del país.

El componente de *desarrollo del sector* (US\$1,7 millones) consiste en el diseño e implantación de medidas estratégicas para el desarrollo de la gestión municipal, enfocadas en: a) relaciones intergubernamentales que abarcan la revisión de la asignación de funciones entre los distintos niveles de gobierno y del sistema de transferencias intergubernamentales y la revisión de la normativa legal existente; b) un nuevo marco para el financiamiento del sector, con el estímulo a nuevas modalidades de financiamiento a los municipios, incluyendo la promoción del financiamiento privado del sector (asociados al FNDR), y c) gestión fiscal que apoya el Ministerio de Hacienda en la conformación y el mantenimiento de bancos de datos actualizados sobre finanzas y la realización de calificaciones periódicas de riesgo para los municipios, contratando a firmas privadas.

⁷ Ver el Documento de Proyecto PR-2565, “Programa de Desarrollo Local y Responsabilidad Fiscal”, aprobado por el Directorio del BID el 20 de febrero de 2001.



da, a través de una unidad constituida para administrar ésta y otras acciones a favor de la descentralización.

Es importante observar que este programa viene a apoyar al país en los temas más críticos para el sector municipal. En particular el foco, en las relaciones intergubernamentales, con la discusión de aspectos como el rol de las prefecturas en los asuntos de naturaleza local, la revisión de la asignación de funciones entre los distintos niveles de gobierno y del sistema de transferencias intergubernamentales, son temas especialmente relevantes. Son también importantes los avances en materia de incentivo al comportamiento fiscal responsable, a través de los Planes de

Ajuste Institucional y la implantación del sistema de clasificación de riesgo de los municipios, realizado por firmas privadas. El programa permitirá también que el esquema de distribución de fondos de acuerdo con los criterios y la metodología definidos en la Política de Compensación, tenga éxito en su período inicial y más crítico⁸.

⁸ El BID trabajó en coordinación con el Banco Mundial y otros donantes en la articulación del apoyo a la Política de Compensación. El Banco Mundial financió una operación paralela, con componentes similares.

Conclusiones: aspectos relevantes del caso

Los principios de la Política de Compensación se vienen cumpliendo, especialmente con relación a los objetivos de ordenamiento de las transferencias fiscales, a la distribución de recursos y su orientación a regiones más pobres y a la unificación de los fondos. En los primeros dos años de vigencia se han destinado US\$ 40 millones para el financiamiento de proyectos municipales en el ámbito de la Política. Los nuevos programas creados a partir de su institucionalización y que involucran transferencias no reembolsables a los municipios, se están contabilizando en el sistema de transferencias; algunos de éstos se están canalizando a través del FPS y otros son ejecutados por los ministerios o otras entidades sectoriales. Esto es consistente con las metas institucionales de la Política. Sin embargo no se dispone de evaluaciones sobre el impacto redistributivo de este nuevo arreglo institucional o sobre la calidad de los programas. Siempre habrán oportunidades para mejorar el desempeño de las instituciones involucradas (fondos y municipios), que tienen sus problemáticas específicas independientes del sistema de coparticipación. La primera prueba de la Política fue haber atravesado una transición de gobierno sin grandes cambios y con esto ganar legitimidad.

La experiencia de Bolivia permite sacar algunas conclusiones sobre aspectos importantes de las políticas e instrumentos que se refieren a las relaciones intergubernamentales.

Descentralización y las relaciones fiscales intergubernamentales

El caso de Bolivia ilustra un intento ambicioso de disciplinar las relaciones fiscales intergubernamentales en el contexto de un plan de ajuste fiscal subnacional y de un programa de combate a la pobreza. Habiendo avanzado considerablemente en la descentralización, el gobierno ha dado un paso adelante, mejorando tres aspectos importantes: a) el refuerzo de las finanzas municipales, orientado al aumento de la inversión pública neta y mejora en los servicios locales; b) la implantación de mecanismos de disciplina fiscal con vista al control de los niveles de endeudamiento local y c) la redefinición de los esquemas de transferencia hacia los municipios, tanto de los fondos nacionales como de las donaciones de la cooperación internacional, que han sido canalizados para un número de sectores específicos que correspondían a las grandes prioridades nacionales. Con esto se logró mayor transparencia y coherencia entre las prioridades nacionales y locales. El sistema de revisiones anuales de las metas PAI, a su vez, ha permitido evaluar sistemáticamente el desempeño fiscal y creado incentivos para un comportamiento fiscal responsable por parte de los municipios.

Por medio de la Política de Compensación se diseñó un mecanismo que centraliza las transferencias y las asigna a municipios para que las utilicen en sec-

tores previa y ampliamente acordados. Las transferencias, realizadas con base a proyectos y precedidas de análisis de la capacidad y necesidades institucionales de los municipios (a través de los PAI), son así mejor orientadas tanto en términos de las prioridades nacionales como de las actividades que ayudan a financiar.

Relación entre fondos de crédito y fondos de donación

El debate relativo a las formas más adecuadas de apoyo a los gobiernos locales, ya sea a través de transferencias o mediante apoyo al crédito municipal, ha estado presente en la concepción de estrategias subnacionales y en el diseño de operaciones de préstamo de los bancos multilaterales.

El endeudamiento prudente sin duda constituye una forma sana de financiar el desarrollo local para que las inversiones sean sostenibles y rentables. El endeudamiento debe ser estrictamente controlado, conteniendo restricciones firmes en cuanto a la posibilidad de *bail-outs* del gobierno central. Fondos de crédito municipal en muchos países europeos y latinoamericanos (como en el caso de Paranaíade) se han transformado en fuentes permanentes de financiamiento local.

Por otro lado, el financiamiento de funciones de mérito promovidas por el gobierno central, particularmente en el área social, y el ejercicio de su función de asignación de recursos, requieren la existencia de transferencias compensatorias o complementarias al esfuerzo local en la prestación de servicios. Estas funciones son las que justifican el rol de los fondos sociales que administran donaciones o transferencias.

No son incompatibles las funciones de donación y crédito local. Lo que sugiere el caso de Bolivia es que es posible y deseable que haya una coordinación entre estas modalidades. La unificación de las ventanillas de apoyo municipal ha permitido una mejor evaluación de las necesidades individuales, asignándose donaciones o créditos según las prioridades y capacidades de endeudamiento de cada municipio. Esto ha permitido también que se combinaran las dos formas de financiamiento local, lo que permite aprovechar mejor los recursos disponibles y ampliar el ámbito de los proyectos, que pueden ser complementados para potenciar sus impactos (por ejemplo, un proyecto de mejoramiento de la educación puede ser complementado por un préstamo de saneamiento en su área de influencia).

Los FIS como parte del sistema de transferencias

Muchos países latinoamericanos han creado fondos de inversión social como instrumentos de inversión pública para ejecutar proyectos sociales. Aunque sus orígenes sean la inversión anticíclica en los programas de emergencia (en lo que Bolivia ha sido un país pionero con la creación del FES en 1985), con el tiempo los FIS fueron transformándose en brazos constructores de los ministerios y grandes canalizadores de los recursos aplicados en proyectos de naturaleza local o municipal. Con la tendencia actual de la descentralización del ciclo de proyectos, que consiste en transferir a los municipios recursos que antes eran invertidos directamente por los FIS, los recursos por ellos manejados adquieren características de transferencias intergubernamentales. Como tal, pasa a ser relevante la asignación interregional de estos recursos, los incentivos contenidos en los criterios de distribución y otros

aspectos de diseño de un sistema de transferencias.

El ejemplo de Bolivia ilustra una estrategia que busca justamente organizar y disciplinar el sistema de transferencias, homogeneizando los criterios para la entrega de subsidios por diversas fuentes (particularmente los recursos de la cooperación internacional, que en Bolivia tiene un peso muy importante), al establecer los criterios generales para su distribución (basado en la fórmula de NBI) y prioridades para su inversión (los sectores del Diálogo Nacional). Además, la centralización en el DUF, no de los recursos mismos, sino de la asignación de cuotas a los municipios, permite al gobierno llevar una contabilidad de estos fondos y así conocer la totalidad de los aportes efectuados a los gobiernos locales anualmente. Esto permite, además, establecer indicadores para medir el impacto social y urbano de las inversiones realizadas con fondos de transferencia, algo que pocos gobiernos han logrado.

Coordinación y control de los fondos sociales

La creación del DUF constituye una solución innovadora, como forma de coordinar instituciones relativamente autónomas y hacer que sus actividades sean coherentes entre sí. Los fondos sociales y regionales en Bolivia eran entidades reconocidamente autosuficientes, notorias por ejecutar sus propias políticas de financiamiento, generalmente desarticuladas de las entidades sectoriales. Para vencer esta dificultad de coordinación, y frente a la natural resistencia a la eliminación o fusión de instituciones, se optó por una estrategia de crear una instancia de decisión superior a los directorios de los fondos existentes, al

estilo de un *holding*. Las funciones asumidas por el DUF, de dirección general, aprobación de políticas operativas y de personal, aprobación de nuevos programas y otras, permitieron implantar medidas “fuertes”, como la fusión del FIS con el FDC y la exigencia del PAI como requisito para la obtención de financiamientos por los municipios. Tales medidas facilitan la tarea del gobierno de dirigir la aplicación de los recursos de transferencia hacia los sectores de mayor impacto en materia de alivio a la pobreza y llevar una contabilidad integrada de estas transferencias, lo que constituye un instrumento importante para el control de su aplicación.

El PAI: la importancia de un buen diagnóstico y metas fiscales

En los cuatro meses que antecedieron a la primera distribución de fondos de la política de coparticipación por el DUF, fueron elaborados diagnósticos y planes PAI para todos los 312 municipios del país. Un reducido equipo del FNDR, utilizando una metodología padronizada de evaluación financiera e institucional, ha realizado un trabajo inédito en el país de diagnósticos financieros institucionales que permitieron la construcción de una base de datos municipales de extrema utilidad. Estos datos, que son compartidos entre varias instituciones, permiten al Ministerio de Hacienda complementar sus propios datos de seguimiento de indicadores fiscales de los municipios. Asimismo posibilitan al FNDR evaluar continuamente la capacidad financiera y de endeudamiento de sus “clientes municipales”, al FPS estimar las necesidades de fortalecimiento institucional y a las demás entidades públicas trazar un perfil actualizado de las características de los municipios del país.

La principal conclusión de esta experiencia es que la elaboración de un buen diagnóstico no es algo extremadamente complejo o difícil, que puede ser realizada por un pequeño equipo especializado en finanzas y administración municipal. Pero debe ser realizado sobre la base de visitas de campo, ya que la información proporcionada por los mismos municipios no es homogénea y no permite el intercambio indispensable con los técnicos locales, lo que es la base de buenos diagnósticos del diseño de acciones de fortalecimiento bien focalizadas. Es importante subrayar que los PAI representan un instrumento muy útil para el seguimiento del gasto público y de la gestión fiscal en el ámbito local. El trabajo de generación de bancos de datos con actualización periódica es fundamental para el establecimiento de un sistema de control del gasto público local. Esto es útil tanto para las autoridades económicas centrales, como a los efectos de control macroeconómico,

para los municipios y las comunidades locales, ya que permite hacer más transparente el desempeño fiscal de los gobiernos locales.

El conocimiento detallado de las finanzas municipales que el PAI proporciona permite el establecimiento de metas fiscales individualizadas, ajustadas a las posibilidades de cada municipio. Estas metas son establecidas de forma uniforme para los grupos de municipalidades homogéneas, lo que permite que sean más realistas y adecuadas a sus características y tamaño. Su discusión con las autoridades locales y la propuesta simultánea de apoyo institucional contribuye al establecimiento de una relación positiva que combina incentivos con penalidades. La continuidad de este trabajo es un camino para una relación intergubernamental saludable que estimule la responsabilidad fiscal de parte de los gobiernos locales.