

Magister en Gestión y Políticas Públicas

.....
Estudio de Caso N° 29
.....

**DESCENTRALIZACIÓN EN BOLIVIA,
PARTICIPACIÓN POPULAR Y POLÍTICAS
PARA UNA COMPATIBILIZACIÓN CON LA
ESTRATEGIA DE DESARROLLO NACIONAL**

José Antonio Terán Carreón

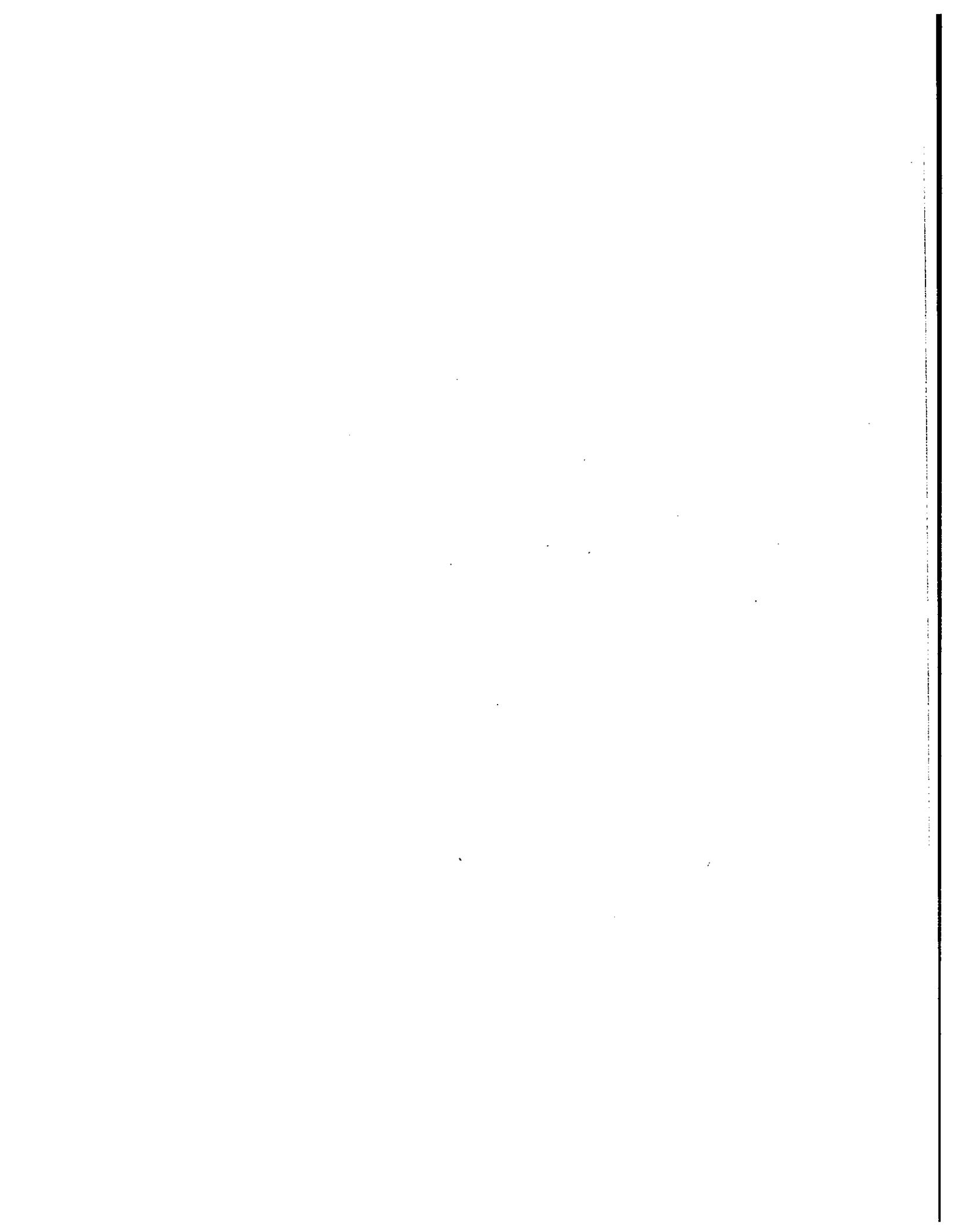
*Esta serie de Estudios de Caso ha sido posible gracias al apoyo
proporcionado por la Fundación Andrew W. Mellon de EE.UU.*

Diciembre 1997



Universidad de Chile
Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas
Departamento de Ingeniería Industrial

Av. República 701 • Fono: (562) 678 4067 • Fax: (562) 689 4987
E-mail: mgpp@dii.uchile.cl
Sitio web: <http://www.dii.uchile.cl/mgpp/>
Casilla 2777 Santiago - Chile

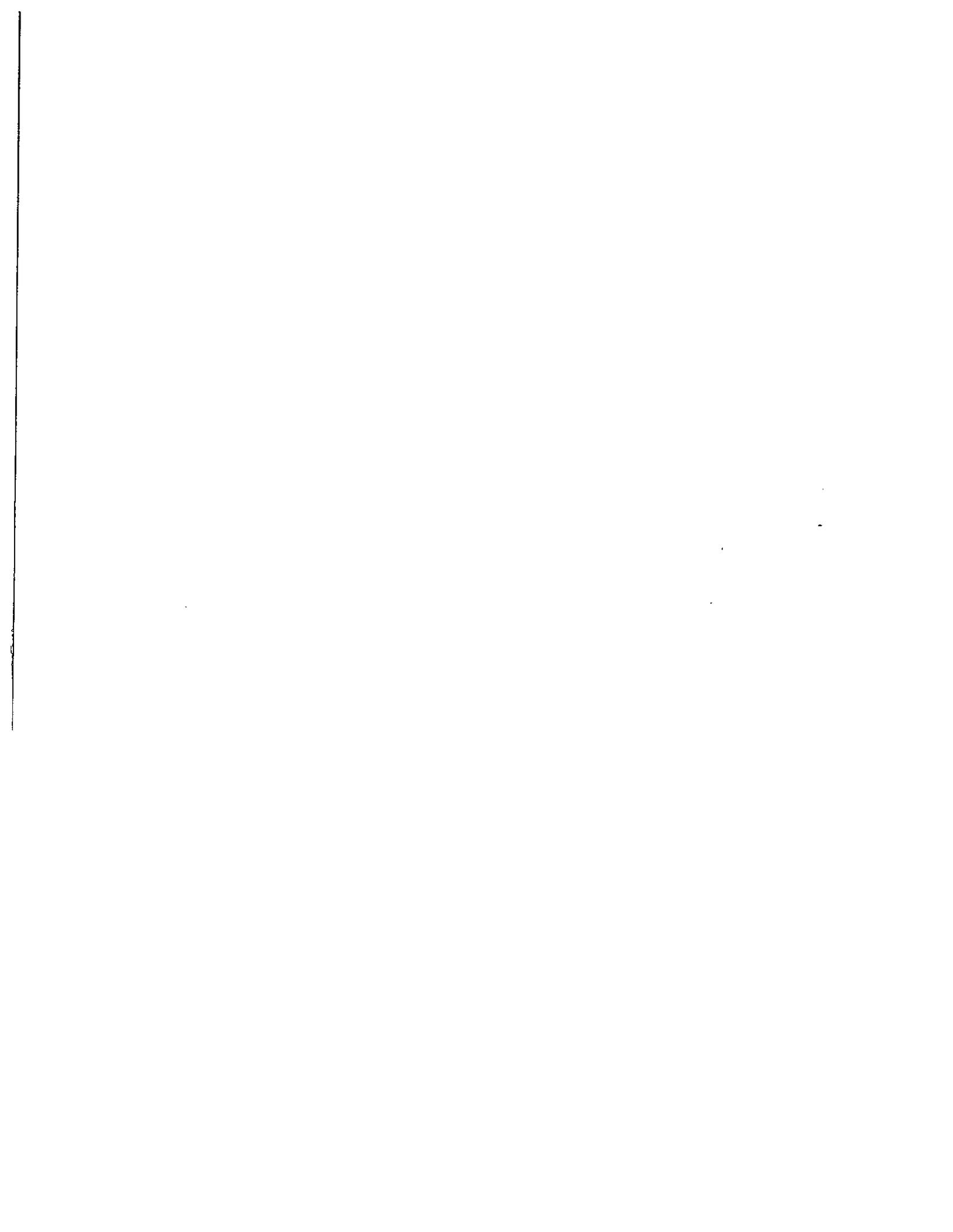


RESUMEN EJECUTIVO

En este estudio se evalúan los procesos de participación popular y descentralización administrativa que se realizaron en Bolivia, en el período 1993/96. El autor confronta los primeros resultados de esos procesos con la información de la Estrategia Nacional de Desarrollo (END). Su análisis se centra en el proceso de inversión pública y en el grado de adecuación de los diferentes niveles de gobierno a los cambios requeridos por la END.

Los resultados obtenidos demuestran que la inversión pública municipal no ha logrado reducir la extrema pobreza, que los gobiernos municipales no lograron la capacidad técnica para asumir las competencias establecidas y que el gobierno central es ineficaz para orientar la inversión local.

El autor propone crear un Programa Nacional de Cofinanciamiento (PNC) para compatibilizar las estrategias de desarrollo local, regional y nacional, y alcanzar las metas de inversión planteadas en la END. Este Programa deberá permitir que las decisiones de inversión y de asignación de recursos sean totalmente descentralizadas, a través de la creación de incentivos por medio del cofinanciamiento y el fortalecimiento institucional. Su implementación requeriría flexibilizar la estructura sectorial del Programa de inversión pública municipal, concentrando la asignación en proyectos de inversión social, de infraestructura y de apoyo a la producción. De este modo se aseguraría que la descentralización se sustente en el marco de los objetivos de la END.



I. EL CONTEXTO DEL ESTUDIO Y SUS OBJETIVOS

En abril de 1994 se aprobó la Ley N° 1.551, de Participación Popular; y en julio de 1995, la Ley N° 1.654, de Descentralización Administrativa. Ambas, en el proceso de reformas al Estado para consolidar la democracia, mejorar la distribución de recursos promoviendo la inversión y el gasto social, y provocar un acercamiento entre la población y las instituciones públicas.

En los tres últimos años se han detectado una serie de dificultades en la implementación de dichas leyes; por ejemplo, la dificultad de encontrar mecanismos que permitan complementar esfuerzos entre los distintos niveles institucionales, tanto en el gobierno central como en los gobiernos subnacionales, a fin de implementar una estrategia nacional de desarrollo que, sobre la base de los equilibrios macroeconómicos alcanzados, reoriente los recursos y asegure inversiones públicas eficientes en un contexto de distribución más equitativo, y con soluciones a los graves problemas sociales y de pobreza que enfrenta el país.

Para analizar la correlación entre los resultados obtenidos con las políticas de descentralización y la estrategia nacional de desarrollo, es importante citar los elementos más importantes del modelo de descentralización boliviano, los que están contenidos en las Leyes de Participación Popular y de Descentralización Administrativa; así como las propuestas que se incorporaron en la estrategia nacional de desarrollo, que fue presentada y negociada por el Gobierno de Bolivia ante las agencias de financiamiento multilaterales y bilaterales, en los grupos consultivos para Bolivia que se realizaron en marzo de 1996 y abril de 1997.

II. EL MODELO DE DESCENTRALIZACIÓN Y LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO

El objetivo del modelo boliviano de descentralización es lograr mayor eficiencia y equidad en la asignación de recursos y en la provisión de servicios (SNPP, 1996). En dicho escenario es fundamental el reconocimiento de las organizaciones sociales básicas, pues mediante la participación de los actores e instituciones sociales en la determinación de políticas y la asignación de los recursos se fortalece el proceso democrático.

1. LA PARTICIPACIÓN POPULAR

La promulgación de la Ley N° 1.551 fue un paso fundamental en el proceso de descentralización, ya que a través de ella se otorga prioridad al desarrollo de los gobiernos municipales, se define su jurisdicción territorial, se transfieren recursos desde el gobierno central, se determinan competencias al ámbito local y se establecen los mecanismos que facilitan la participación y el control social de organizaciones campesinas, indígenas y vecinales en el proceso.

Después de la aprobación de dicha Ley, se han creado 311 gobiernos municipales autónomos, con libre elección de alcaldes y concejales y con la facultad de recaudar recursos e invertirlos; como asimismo de programar toda su gestión técnica, económica, financiera, cultural, social y jurídica. En este contexto, el Alcalde cumple las funciones de ejecutivo local y el concejo municipal, de control y fiscalización.

2. LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

El modelo de descentralización boliviano finalizó con la promulgación de la Ley N° 1.654, mediante la cual se creó el consejo departamental como órgano colegiado de consulta, aprobación, control y fiscalización de las acciones del Prefecto. Éste es designado por el Presidente, quien administra el Departamento, y es apoyado por los directores, los cuales cumplen funciones de gerencia técnica en las áreas de planificación, tesorería, infraestructura de apoyo a la producción, inversión y gasto social y fortalecimiento municipal.

El poder ejecutivo departamental es un nexo entre el gobierno central y los gobiernos

locales para el cumplimiento de políticas sectoriales; además, le corresponde llevar a cabo el plan estratégico de desarrollo departamental, que es el referente para la formulación de los planes de desarrollo locales. De esta manera facilita la identificación y la ejecución de las acciones conjuntas entre los tres niveles de gobierno. La descentralización administrativa disuelve todas las unidades sectoriales anteriormente desconcentradas por el gobierno central, y transfiere dichas funciones a la prefectura Departamental. El gobierno central delimita sus responsabilidades a la determinación de políticas y la ejecución de los grandes programas en el ámbito nacional.

3. LA ESTRATEGIA NACIONAL DE DESARROLLO

Bolivia es un país en estado de pobreza. En los últimos años, el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita apenas ha sobrepasado los 700 dólares. En el área rural, donde predomina la población indígena, se concentra el mayor porcentaje de personas en estado de pobreza: el 40 por ciento de la población nacional. El 94 por ciento de dichas familias tiene necesidades básicas insatisfechas y el 90 por ciento se encuentra por debajo de la línea de pobreza. Las personas adultas tienen un promedio de 3.5 años de escolaridad; la tasa de mortalidad infantil está próxima al 10 por ciento; la mortalidad materna rural es de 458 mujeres por cada cien mil nacidos, y el analfabetismo alcanza al 70 por ciento en las mujeres y el 58 por ciento en los hombres. A ello debemos sumar que el área rural prácticamente no cuentan con instalaciones de agua potable y alcantarillada (ETPA, 1996).

Para construir una base económica sostenible en el largo plazo e incorporar mecanismos que mejoren la distribución del ingreso, se ha planteado una estrategia de desarrollo que acelere el crecimiento económico, incorporando a los sectores tradicionalmente marginados como actores de cambio (la población rural e indígena, la urbano-marginal y la mujer).

La estrategia se concretiza en un Programa de inversiones públicas y privadas en el sector con mayor potencial de crecimiento y distribución de beneficios a las poblaciones mayoritarias: el sector agropecuario. Por ello ha sido denominada Estrategia para la Transformación Productiva del Agro (ETPA).

Los ministerios sectoriales son responsables de la ejecución de todos los programas nacionales de transformación del sector agropecuario, de los programas de recursos naturales

y de algunos programas complementarios; los otros programas son de responsabilidad de las prefecturas y los gobiernos municipales. En este último caso, las decisiones se toman descentralizadamente. Sin embargo, la estrategia plantea que la brecha fiscal no podrá ser mejorada si no se programan recursos nacionales que cofinancien los proyectos locales.

En el caso de los proyectos de inversión pública en el ámbito regional, en particular los corredores de exportación, éstos serán apoyados con financiamiento externo, para lo cual el Ministerio de Hacienda, en el marco de las Normas del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) y del Sistema de Tesorería y Crédito Público, ha determinado las reglamentaciones necesarias para la solicitud, programación, contratación, ejecución y amortización de deudas.

En cuanto a los proyectos de competencia municipal, la estrategia considera necesario definir una política de cofinanciamiento entre los gobiernos centrales y locales, para que la demanda de inversión social, infraestructura y apoyo a la producción, pueda ser atendida en el marco de las políticas sectoriales establecidas. Para tal efecto, además de la inversión local esperada, el Programa incorpora recursos para el cofinanciamiento, desde el gobierno central, que alcanzan los 350 millones de dólares. El Programa invertirá dicho Fondo en un período de cuatro años, donde se esperara un aporte municipal del 10 por ciento, un aporte de beneficiarios de igual cantidad y un aporte del gobierno central de un 80 por ciento.

III. EVALUACIÓN DEL PROCESO E IDENTIFICACIÓN DE LOS PROBLEMAS

1. INSTITUCIONES Y ACTORES EN EL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN

Después de más tres años de haber implementado las reformas descentralizadoras, las respuestas institucionales de los tres niveles de gobierno han sido muy diferentes. Por ello es conveniente evaluarlas por separado y analizar la respuesta de actores e instituciones sociales.

A. Cultura y capacidad institucional en el ámbito central

Se debe distinguir la respuesta institucional de los ministerios sectoriales, de los ministerios con funciones de carácter transversal y de los Fondos de Inversión y Desarrollo (FID).

A.1. Los ministerios en el gobierno central

Los ministerios sectoriales, responsables de los programas y proyectos nacionales, de la normativa y de las políticas, han experimentado una notable pérdida de poder. Los responsables de su adaptación mostraron incapacidad institucional, pues no percibieron la verdadera dimensión del cambio y fueron, en la práctica, atropellados por el proceso.

A.2. Los Fondos de Inversión y Desarrollo (FID)

Desde la implementación del Programa de Ajuste Estructural, que se inició en 1985 a fin de aminorar los efectos negativos esperados en la población más vulnerable, se creó el Fondo Social de Emergencia (FSE), que implementa programas de alivio a la pobreza y genera empleo temporal gracias a la ejecución de proyectos de servicios básicos.

A partir de los buenos resultados conseguidos por el FSE, desde 1985 se han creado:

- El Fondo de Inversión Social (FIS), creado por el D. S. N° 22.407, en febrero de 1990, para financiar proyectos de agua potable y alcantarillado en comunidades con población menor a 10 mil habitantes, infraestructura en educación, infraestructura en salud y programas de capacitación. Este Fondo ha experimentado un crecimiento exagerado en su estructura institucional sin lograr su descentralización. Aunque se contacta preferentemente con gobiernos municipales, mantiene una operación prácticamente ajena a las políticas sectoriales y totalmente centralizada, aspectos que explican las ineficiencias tanto en la asignación de los recursos como en la gestión de

financiamiento de los proyectos.

- El Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), creado por la Ley N° 929, en marzo de 1987, para fomentar el desarrollo de las regiones. Su operación es totalmente centralizada, actúa prácticamente como un banco que otorga crédito a entidades públicas para la ejecución de grandes proyectos de infraestructura básica urbana. En contradicción con sus objetivos de descentralización, este Fondo sólo opera en La Paz, Cochabamba y Santa Cruz; ciudades que tienen la capacidad técnica para formular proyectos de esta naturaleza, y que cuentan con recursos para cubrir costos financieros y la amortización de los créditos otorgados para el efecto.
- El Fondo de Desarrollo Campesino (FDC), creado por el D. S. N° 22.154, en marzo de 1989, a fin de contribuir a la disminución de la pobreza de las familias campesinas a través del financiamiento de proyectos de apoyo a la producción. Después de casi siete años de operación, este Fondo ha sido muy mal calificado por la mínima cantidad de proyectos financiados y sus elevados costos de operación.
- El Fondo Nacional del Medio Ambiente (Fonama), creado por la Ley N° 1.333, en abril de 1992, para financiar planes, programas y proyectos de investigación y conservación del medio ambiente y los recursos naturales. En la práctica ha terminado como una oficina del Ministerio de Planificación y Medio Ambiente, que lo utiliza para la administración de los recursos de sus programas y su presupuesto anual. Sus operaciones de financiamiento a proyectos de recursos naturales y de protección ambiental son limitadas.
- El Fonadal, creado por la Ley N° 1.008, en julio de 1988, para financiar planes, programas y proyectos de desarrollo alternativo para la sustitución del cultivo de la hoja de coca. Los recursos que administra son dependientes de la cooperación internacional y están condicionados al cumplimiento de metas de erradicación. Sus resultados no son los esperados y el Fondo es incompatible con las reformas de participación popular.

Estas instituciones financieras, que debieron adoptar un comportamiento de vanguardia en la implementación de las reformas descentralizadoras, más bien trataron de proteger su

institucionalidad para mantener el poder de decisión y, por lo tanto, la capacidad de influir con criterios político-partidistas en las operaciones de inversión de los gobiernos subnacionales.

En el Cuadro 1 se ofrece una síntesis de los principales indicadores de eficacia y eficiencia identificados por el Sistema Nacional de Inversión Pública para evaluar las operaciones de los Fondos. En él se pueden detectar debilidades peligrosas para la sustentabilidad del proceso de descentralización, puesto que los FID son el único instrumento de financiamiento del gobierno central para apoyar la inversión pública en los gobiernos locales.

En todos los casos se nota un marcado centralismo en las operaciones, lo que implica cierta ineficacia de los FID para llegar a las localidades más alejadas, que necesitan con mayor urgencia los recursos de cofinanciamiento para atender proyectos sociales y productivos.

El centralismo también ha instituido un conjunto de procesos burocráticos que deben seguir los proyectos desde que son presentados, hasta que los directorios de los FID los aprueban y autorizan su financiamiento. Sólo el Fonadal, por sus características especiales, es ágil en el proceso de financiamiento. Una vez que se constata la erradicación de cultivos de coca en una localidad, se construyen las obras sin realizar los estudios de pre-inversión necesarios.

CUADRO 1: PRINCIPALES INDICADORES PARA EVALUAR OPERACIONES DE LOS FID

Fondos	FIS	FNDR	FDC	Fonama	Fonadal
Operación descentralizada	Nº	Nº	Parcial	Nº	Nº
Coordinación con sectores	Parcial	Nº	Parcial	Nº	Nº
Relación ejecutado / programado	67%	62%	34%	22%	48%
Relación gastos / proyectos	13%	25%	62%	40%	33%
Porcentajes contraparte exigidas	15% - 30%	Crédito	10% - 30%	0%	30%
Criterios para financiamiento	<i>Ad - boc</i>	Repago	<i>Ad - Hoc</i>	<i>Ad - Hoc</i>	Erradicación
Cumplimiento normas del SNIP	Parcial	Sí	Nº	Nº	Nº
Número de pasos aprobación	66	Indefinido	55	Indefinido	Indefinido
Duración aprobación	10 meses	10 meses	10 meses	5 meses	0,5 meses
Ejecutado anual (miles dólares)	30.000	35.000	4.000	500	5.000

Fuente : Ministerio de Hacienda (1996)

En los otros Fondos, el excesivo número de etapas que debe cumplir cada proyecto en la sede central de La Paz para ser aprobado, retrasa el proceso. En el Cuadro 1 también se observa que los proyectos, tanto en los FIS como en el FDC, requieren más de 50 etapas (un período promedio de 10 meses de trámites en La Paz); en los otros FID el proceso puede ser más complejo, pues las etapas no están definidas, lo que aumenta el tiempo necesario que un proyecto requiere para poder ser cofinanciado por estas entidades.

En todos los casos, los FID, dado el poder económico y político que han logrado establecer, trabajan casi independientemente de las políticas determinadas por los ministerios sectoriales.

Sólo a través de una fuerte presión del Programa de la Reforma Educativa y del Programa de Saneamiento Básico Rural (Prosabar), los FIS han empezado a coordinar sus actividades de financiamiento. El FDC ha sido criticado por los gobiernos locales el Ministerio de Hacienda y los responsables de la Participación Popular; así se ha logrado que este Fondo coordine sus actividades con los responsables del sector agropecuario y del desarrollo rural en general.

En este estudio de caso se incluye una variable que relaciona la operación de los FID con las normas básicas del SNIP, que determinan su marco operativo y establecen las competencias normativas del nivel central y operativas del nivel descentralizado, reglamentan las competencias y también la asignación eficiente de los recursos públicos. En este contexto, el único Fondo que se adecuó a las normas ha sido el FNDR, aunque sus operaciones son estrictamente crediticias y no de transferencias. En el resto de los otros FID todavía existen algunas resistencias para cumplir las normas, dado que éstas disminuyen su poder y su manejo político. Por esto, todavía los criterios de decisión para el financiamiento son en general *ad-hoc* y los montos de contraparte exigidos varían entre el 10 por ciento y el 30 por ciento, dependiendo de las características de los proyectos, pero principalmente de la postura política del solicitante. Dichos aspectos determinan una notable discrecionalidad en el manejo de los recursos para el cofinanciamiento.

En el Cuadro 1 se demuestra la poca capacidad institucional, en términos de ejecución presupuestaria, de los FID. Sólo el FIS y el FNDR han logrado ejecutar más de un 60 por ciento de sus programas anuales de financiamiento; asimismo estos dos Fondos demuestran una ejecución promedio anual superior a los 20 millones de dólares, cifra que les permite tener una relación de gastos de funcionamiento/proyectos financiados más baja que los demás. Sin

embargo, estos últimos indicadores no deben provocar una confusión, pues por el lento y pesado proceso que deben seguir los proyectos en todas las etapas del cofinanciamiento, todavía se están financiando proyectos incorporados en carteras de períodos anteriores a las reformas de descentralización; por lo tanto la atención de estos FID que reportan indicadores relativamente aceptables, es mínima para los requerimientos de las reformas.

B. Capacidad institucional en niveles subnacionales

El gran reto de la implementación de las reformas de descentralización fue poner en funcionamiento los gobiernos municipales. Fue una transformación profunda en la relación entre el Estado y la sociedad civil, pues cambió la tradición centralizada en la asignación de los recursos. Ahora son las organizaciones de base, sus comités de vigilancia y las autoridades locales, los actores centrales en las decisiones de inversión. Por ello, estructurar las operaciones de casi 300 gobiernos municipales nuevos, es una tarea cuyos resultados podrán ser evaluados en el mediano plazo.

Hasta 1994 se ha alcanzado, en los programas de inversión registrados del SNIP, una relación ejecución/programación del 24 por ciento; y en 1995, el 41 por ciento. Los resultados, en 1996, fueron de un 55 por ciento.

El gobierno central, para impulsar este proceso, inició la ejecución del Programa Desarrollo de Comunidades Rurales, el cual, con financiamiento del Banco Mundial, ha fortalecido los equipos técnicos de las prefecturas en las tareas de asistencia técnica y de capacitación a los gobiernos municipales; además ha conseguido elaborar 96 planes participativos municipales.

El fortalecimiento técnico municipal conseguido con estos programas, en una primera etapa, logró que los municipios tuvieran capacidad para la preparación de sus planes operativos anuales, la ejecución de sus presupuestos, el seguimiento a esta ejecución y otras actividades administrativas. Sin embargo, aún no se ha iniciado una segunda etapa, donde parece necesario revisar y reorientar los programas de fortalecimiento y capacitación, a fin de asegurar que los recursos municipales destinados a la inversión sean asignados en forma eficiente. Para ello es importante enfocar el apoyo en las áreas de preparación, evaluación, programación y ejecución de proyectos, coordinando y estableciendo los nexos necesarios para que la inversión pública local se enmarque en los objetivos de las estrategias de desarrollo nacional.

Con relación a la capacidad institucional del poder ejecutivo departamental encargado a las prefecturas, el objetivo es eliminar ineficiencias heredadas y lograr que se organicen para operar de manera más ágil, con reglas, funciones y atribuciones más claras.

C. Las instituciones y actores sociales

La respuesta inicial de todos los actores sociales beneficiarios del proceso de descentralización y participación popular fue tímida por la incredulidad en las medidas y la tradición centralista, donde tenían una mínima o ninguna participación en las decisiones de asignación. Sin embargo, después de tres años, en todo el país se registran aproximadamente 13 mil Organizaciones Territoriales de Base (OTB) de comunidades, pueblos indígenas y juntas vecinales; también se crearon 308 comités de vigilancia que cumplen las tareas de control social a las acciones y proyectos emprendidos por los gobiernos locales.

En general, los concejos municipales, se han constituido sin problemas, aunque en un principio se detectaron fricciones entre ellos y los comités de vigilancia.

En el caso de los consejos departamentales, es necesario dotar de mayor poder de decisión a esta instancia regional, a fin de buscar un equilibrio de poder entre las regiones y la fuerte influencia centralista de las instituciones nacionales, preservando el modelo unitario establecido en la Carta Constitucional del país.

Se ha avanzado, pero las instituciones y actores locales todavía necesitan apoyo y orientación, sobre todo en actividades relacionadas con la planificación participativa y la identificación y priorización de proyectos. Los programas de asistencia, tanto del gobierno central como de las prefecturas, deben ser más agresivos en estos temas.

2. IMPACTO EN EL PROGRAMA DE INVERSIÓN PÚBLICA

Efectuaré un análisis comparativo del Programa de Inversión Pública (PIP) antes y después de las reformas descentralizadoras, confrontando fuentes de recursos que financian el PIP, responsabilidades institucionales y estructura sectorial. Finalmente, correlacionaré el PIP nacional y municipal con el PIP esperado en términos de los objetivos y los pilares básicos de la estrategia nacional de desarrollo.

A. Los recursos para la inversión pública

Los proyectos de inversión que ejecutan las instituciones del sector público en Bolivia, alcanzan un promedio anual de 550 millones de dólares. Esta cifra representa, aproximadamente, un 9 por ciento del PIB, un 15 por ciento del presupuesto general de la nación y un 40 por ciento de la inversión total realizada en el país¹.

Los recursos que inicialmente estaban destinados a los proyectos, tenían su origen en un 50 por ciento en financiamiento interno, en particular recursos del Tesoro Nacional de la Nación y recursos propios generados por las empresas públicas; y el restante 50 por ciento, de créditos y donaciones de agencias multilaterales y bilaterales (Cuadro 2).

Una vez que se implementaron las reformas, se reordenaron los recursos captados por el Tesoro Nacional de la Nación, se definieron las transferencias respectivas y se obligó, a través de las leyes, a las instituciones descentralizadas a destinar estos recursos a la inversión y el gasto social. En este contexto, son importantes las fuentes originadas en las recaudaciones provenientes de la renta interna y renta aduanera (coparticipación tributaria) y del Impuesto Especial a Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD), implementado para regular el mercado de hidrocarburos mediante la adecuación del sistema tributario a las antiguas transferencias, en la tesorería de superávits, de la empresa estatal petrolera.

Adicionalmente, la participación popular, al reconocer e involucrar a las organizaciones de base y promover la formación de comités de vigilancia, estableció las instancias necesarias para ejercer activamente el control social.

¹ Una de las razones que ha impedido que la economía boliviana crezca a tasas superiores al 4 por ciento, tiene que ver con la poca participación privada en el total de la inversión. Se espera que con el proceso de capitalización de las empresas públicas, la inversión privada logre niveles notablemente superiores a los actuales.

CUADRO 2: FINANCIAMIENTO DEL PROGRAMA DE INVERSIÓN PÚBLICA (EN PORCENTAJES)

Origen de los recursos	Antes de las reformas	Después de las reformas
Internos:	50%	50%
TGN	20%	10%
Corporación Tributaria	0%	10%
IEHD	0%	15%
Regalías Departamentales	10%	15%
Recursos Propios	20%	0%
Externos:	50%	50%
Créditos	40%	40%
Donaciones	10%	10%

Fuente : Ministerio de Hacienda, Sistema Nacional de Inversión Pública: Sistema de Información Sobre Inversiones (Sisin).

B. Responsabilidades institucionales

A partir de la aplicación de las reformas de participación popular y de la descentralización administrativa, el PIP ha modificado sus competencias institucionales: el gobierno central debe asumir su papel de ejecutor de los grandes programas nacionales, pero fundamentalmente debe ser responsable de la determinación de políticas y normas. De este modo, a las prefecturas departamentales y gobiernos municipales se les otorga la posibilidad de planificar, preparar y ejecutar los proyectos.

En este marco, el gobierno central (que decidía prácticamente el 95 por ciento del PIP) después de la aplicación de las reformas participa en un 40 por ciento a través del cofinanciamiento de proyectos locales con los FID; también invierte en programas de carácter sectorial, tales como carreteras nacionales, la reforma educativa, algunos programas de prevención en salud y programas de investigación y desarrollo agropecuario.

En el Cuadro 3 se demuestra este cambio: antes de las reformas descentralizadoras y del proceso de capitalización de las empresas públicas, los gobiernos municipales prácticamente no existían en términos de inversión pública. Una vez iniciadas las reformas, las instituciones departamentales y locales comenzaron a ejecutar el 60 por ciento del presupuesto anual, cifra

que se ha incrementado en un 25 por ciento adicional, por las inversiones logradas gracias a las operaciones del FID. La permuta esperada, considerando los objetivos de la estrategia, es que tanto los municipios como los departamentos se conviertan en instituciones importantes en el proceso de inversión. También se debe notar la importancia que se otorga a las operaciones de los FID como catalizadores en la implementación de la estrategia.

CUADRO 3: COMPETENCIAS INSTITUCIONALES EN EL PIP (EN PORCENTAJES)

Origen de los recursos	Antes de las reformas	Después de las reformas
Gobierno central	75%	40%
Ministerio de Economía	25%	20%
Ministerio de Salud	2%	2%
Ministerio de Educación	3%	3%
Fondos de Inversión y Desarrollo	5%	15%
Empresas públicas	40%	0%
Instituciones departamentales	20%	25%
Instituciones locales:	5%	35%
Gobiernos municipales	2%	30%
Empresas municipales	3%	5%

Fuente : Ministerio de Hacienda, Sistema Nacional de Inversión Pública: Sistema de Información Sobre Inversiones (Sisin).

C. La estructura sectorial del PIP

En los últimos seis años, el PIP ha experimentado algunas modificaciones en su estructura tradicional. A partir de 1994 se iniciaron las reformas descentralizadoras, lo que ha significado realizar esfuerzos para incrementar la inversión social, particularmente en los sectores de educación, salud y saneamiento básico. Sin embargo, tal como se puede observar en el Cuadro 4, los sectores más importantes en el PIP, hasta 1996, han sido transportes, hidrocarburos y energía. A partir de 1997, una vez concluido el programa de privatizaciones en los sectores de energía e hidrocarburos y principalmente sobre la base del PIP, se espera que esta estructura se modifique sustancialmente, corrigiendo su fuerte sesgo hacia sectores productivos y fortaleciendo a los sectores sociales.

CUADRO 4: ESTRUCTURA SECTORIAL DEL PIP (EN MILES DE DOLARES)

Sector	1991		1992		1993		1994		1995		1996		TOTAL	
	Monto / %		Monto / %		Monto / %		Monto / %		Monto / %		Monto / %		Monto / %	
Agropecuario	33.445	8,0	36.058	6,8	28.284	5,9	16.178	3,2	17.564	3,3	16.884	3,1	184.471	5,2
Minería	4.105	1,0	5.307	1,0	4.550	0,9	5.837	1,2	6.283	1,2	4.305	0,8	35.694	1,0
Industria	1.231	0,3	1.915	0,4	807	0,2	671	0,1	489	0,1	522	0,1	7.550	0,2
Hidrocarburo	117.618	28,0	116.917	22,0	94.874	19,7	102.401	20,3	57.440	11,0	44.298	8,2	650.465	18,4
Energía	52.315	12,4	70.270	13,2	35.151	7,3	32.484	6,4	44.833	8,5	42.563	7,9	347.886	9,8
Transporte	113.000	26,9	166.125	31,3	167.754	34,9	190.048	37,6	162.209	30,9	196.077	36,3	1.161.338	32,9
Comunicaciones	7.174	1,7	15.264	2,9	33.295	6,9	6.725	1,3	5.602	1,1	282	0,1	83.606	2,4
Salud	10.975	2,6	22.691	4,3	22.813	4,7	23.830	4,7	26.898	5,1	26.268	4,9	156.166	4,4
Educación	1.909	0,5	7.887	1,5	7.753	1,6	14.697	2,9	41.821	8,0	54.358	10,1	136.312	3,9
Saneamiento Básico	12.909	3,1	31.619	5,9	34.172	7,1	34.528	6,8	49.695	9,5	55.633	10,3	250.175	7,1
Urbanismo	11.072	2,6	26.138	4,9	27.443	5,7	49.554	9,8	69.458	13,2	78.759	14,6	288.562	8,2
Recursos Hídricos	2.590	0,6	3.785	0,7	3.934	0,8	4.483	0,9	7.799	1,5	8.518	1,6	34.894	1,0
Multisectorial	52.157	12,4	27.604	5,2	19.737	4,1	24.004	4,7	34.286	6,5	11.728	2,2	197.120	5,6
TOTAL	420.500	100,0	531.580	100,0	480.567	100,0	505.440	100,0	524.377	100,0	540.195	100,0	3.534.239	100,0

Fuente : Ministerio de Hacienda - Sistema Nacional de Inversión Pública: Sistema de Información Sobre Inversiones (Sisin).

3. CORRELACIÓN CON LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO

Para comparar el comportamiento actual del PIP con el comportamiento deseado en el marco de la estrategia, es conveniente analizar su estructura regional histórica, cuya tendencia se presenta en el Gráfico 1. En éste se observa que, aún con la implementación de las reformas descentralizadoras, los recursos para la inversión siguen concentrados en el eje central (La Paz, Cochabamba y Santa Cruz²); el resto de los departamentos se mantienen igual o han pasado a un estadio ligeramente inferior, pues la serie muestra una tendencia decreciente en los últimos años.

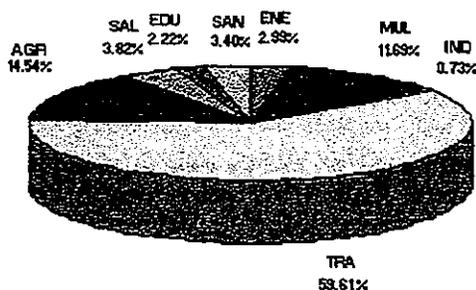
El análisis también debe orientarse a la comparación de estructuras sectoriales tanto de la inversión regional (prefecturas) como de la inversión local (municipios).

En el caso de las prefecturas, en el Gráfico 1 se demuestra que éstas (en los últimos dos

² Rigidez que ocasiona el modelo simple de distribución per capita adoptado.

años) han enfocado sus esfuerzos de inversión a la construcción de carreteras regionales, en programas de desarrollo rural integrado de carácter multisectorial, en el sector agropecuario y en algunos programas sociales concurrentes con los esfuerzos de los gobiernos municipales. En todo caso, las prefecturas están adecuando sus programas de inversión a la estrategia: por la dimensión de los proyectos que deben ejecutar, casi todas recurren a programas de financiamiento externo que son canalizados a la cooperación internacional a través del gobierno central. De esta manera se está logrando que las instituciones regionales intermedias se adecuen a los objetivos de las políticas sectoriales.

GRÁFICO 1: ESTRUCTURA SECTORIAL DE LA INVERSIÓN PÚBLICA DEPARTAMENTAL SOBRE LA BASE DEL PIP 1997 Y SU PROYECCIÓN AL AÑO 2000



Fuente : Ministerio de Hacienda - Sistema Nacional de Inversión Pública: Sistema de Información Sobre Inversiones (Sisin).

En cuanto a los gobiernos municipales, su manejo es más complicado porque son autónomos y no están claramente establecidos los mecanismos que incentivan la correlación de las políticas sectoriales con las políticas locales de inversión, que son el resultado de procesos de planificación participativos.

En el Cuadro 5 se demuestra la estructura sectorial promedio anual de la inversión pública ejecutada por los gobiernos municipales. Los resultados son muy claros: en todas las regiones los municipios han priorizado obras urbanas. En las ciudades capitales de departamento sólo se han construido calles, plazas y parques; en las zonas rurales la experiencia no ha sido muy diferente. Son muy pocos los gobiernos municipales que han afrontado adecuadamente el

conjunto de responsabilidades de inversión que determina la Ley de Participación Popular. Como pronosticaba Orrego (1996), pocos atendieron las políticas de inversión y gasto social.

CUADRO 5: ESTRUCTURA SECTORIAL DEL PROGRAMA DE INVERSIÓN PÚBLICA MUNICIPAL, MONTOS DE INVERSIÓN PROMEDIO ANUAL EJECUTADOS PARA 1994, 1995 Y 1996 (EN MILES DE DÓLARES)

Departamento	Total	Agropec.	Industria	Energía	Transportes	Comunic.	Salud	Educación	San. Básico	Urbanismos	Rec. Hídricos	Multisectorial
La Paz	27.773	231	30	1.102	797	13	435	2.816	3.640	15.290	426	2.993
Santa Cruz	32.414	74	10	242	1.419	19	1.148	4.259	6.704	17.928	393	218
Cochabamba	20.263	338	44	1.116	1.247	8	608	2.619	4.228	9.552	455	49
Potosí	6.509	437	25	34	411	38	260	2.466	803	1.972	16	47
Oruro	5.689	65	75	120	121	4	77	1.349	1.395	2.450	17	15
Chuquisaca	9.465	616	-	372	1.093	29	874	1.910	715	3.499	73	286
Tarija	3.985	83	36	165	122	1	155	1.090	529	1.776	26	1
Beni	5.898	31	-	58	571	-	114	2.353	889	1830	16	37
Pando	524	5	2	11	19	-	2	13	71	400	-	-
TOTAL	112.520.	1.880	22	3.219	5.800	111	3.674	18.875	18.973	54.967	1.424	3646

Fuente : Ministerio de Hacienda - Sistema Nacional de Inversión Pública: Sistema de Información Sobre Inversiones (Sisin).

Son dos las razones que han motivado tal comportamiento:

- La mayoría de los municipios no cuentan con la capacidad técnica institucional para cumplir tales responsabilidades.
- Los alcaldes han preferido obras de impacto inmediato y de alto retorno político para mantenerse vigente, aún a costa de desconocer procesos participativos o enfrentar posibles congelamientos de las cuentas del municipio por denuncias de los comités de vigilancia.

En el Cuadro 6 se demuestran las discrepancias entre la propuesta de la estrategia y lo que realmente ocurre en el ámbito local. La estructura esperada para los programas de inversión locales, en el marco de los pilares ya definidos, prioriza la asignación de recursos a los sectores sociales y de infraestructura y apoyo a la producción. La suma de éstos debe representar más del 82 por ciento de la inversión pública municipal. Sin embargo, la estructura sectorial actual muestra que estos grupos sectoriales apenas llegan a un 43 por ciento; como también

que se están seleccionando proyectos de alto impacto político e, inclusive, proyectos que no son competencia de municipal, según lo establecido en la Ley de Participación Popular.

CUADRO 6: ESTRUCTURA SECTORIAL DEL PROGRAMA DE INVERSIÓN PÚBLICA MUNICIPAL Y SU RELACIÓN CON LA ESTRATEGIA (EN PORCENTAJES).

Sector	Estructura actual	Estructura propuesta en la estrategia
Salud	3,26%	15,86%
Educación	16,77%	13,19%
Saneamiento básico	16,86%	22,52%
Transportes	5,15%	13,87%
Agropecuaria	1,67%	15,81%
Urbanismo	48,61%	16,75%
Energía	2,86%	0,00%
Industria	0,20%	0,00%
Recursos hídricos	1,27%	0,00%
Comunicaciones	0,10%	0,00%
Multisectorial	3,24	2,00%

Fuente : Ministerio de Hacienda- Sistema Nacional de Inversión Pública: Sistema de Información Sobre Inversiones (Sisin).

Este panorama contiene un alto riesgo, pues desatender los problemas básicos, sobre todo en poblaciones rurales, profundizará las condiciones de extrema pobreza. Ello, en el mediano plazo, puede generar una gran crisis social. Las condiciones para el logro del crecimiento económico, superación de la pobreza y el logro de igualdad de oportunidades para conseguir movilización social, no se están efectuando; por lo tanto, es posible que el conjunto de reformas entre en crisis con un costo económico y social muy alto.

4. UNA SÍNTESIS DE LOS PROBLEMAS

A la luz de los resultados que se han logrado en los tres primeros años de implementación de las reformas de descentralización en Bolivia, la ejecución de este tipo de políticas públicas ratifica experiencias en la ejecución de políticas en otras áreas del ámbito público, donde el grado de incertidumbre al que se exponen en la fase de implementación, obliga a desarrollar un proceso de análisis, alternativas, implementación, evaluación y rediseño (Subirats, 1994). Ello, para iniciar nuevamente el proceso, ajustando permanentemente tanto los objetivos como las alternativas de solución a las condiciones cambiantes que les impone el medio donde se desarrollan. Así, las políticas de descentralización comienzan a proporcionar señales de requerimientos de ajuste en los ámbitos técnicos, políticos e institucionales; y, por lo tanto, a requerir respuestas de rediseño que inicien un nuevo ciclo con la posibilidad de mayor adaptación a la realidad actual. En este sentido y en concordancia con las experiencias descritas, el perfil de los problemas en este nuevo ciclo del proceso de descentralización en Bolivia, se sintetiza de la siguiente manera:

- La inversión pública de competencia municipal no ha logrado llegar a sectores prioritarios, determinantes para medir logros de la política en términos de cobertura de necesidades básicas (y, por lo tanto, de reducción de la extrema pobreza). Por esto, los indicadores de ejecución sectorial de la inversión pública no han alentado alguna posibilidad de mejoras de índices de pobreza en los primeros años de las reformas; aún cuando se dispuso de una cantidad de recursos (600 millones de dólares) en los últimos tres años.
- Se asumieron riesgos muy altos con la delegación de competencias técnicamente muy complejas a gobiernos municipales nuevos y sin experiencia. La selección de proyectos de fácil ejecución y de alto impacto político, además de los malos índices de ejecución presupuestaria y los mínimos cambios experimentados en las tendencias de ejecución histórica de la inversión regional, indican que los programas de asistencia técnica y fortalecimiento institucional para la implementación de la política no lograron el impacto deseado; por lo tanto, merecen ser revisados.

- Los instrumentos institucionales del gobierno central para orientar asignaciones eficientes a la inversión en el ámbito local, que facilitan la atención a las competencias delegadas y permiten corregir desequilibrios regionales por medio del cofinanciamiento, no han logrado cumplir sus funciones en el nuevo escenario propuesto por las políticas descentralizadoras.
- Las esperanzas puestas en que las políticas permitirían la dispersión del poder a gobiernos intermedios y gobiernos locales, sólo se han hecho efectivas en estos últimos. Existe un descontento marcado y peligroso en los consejos departamentales, donde, en la práctica, se decide poco y sólo se cumplen funciones de representación. Ello imposibilita cualquier intento regional por armonizar políticas de inversión nacionales y departamentales, e impide un efectivo proceso de planificación del desarrollo regional de abajo hacia arriba.
- Si el financiamiento para la implementación de la estrategia está consolidado y si el nuevo gobierno ha ratificado la necesidad de superar la extrema pobreza (mediante la generación de empleo y dinamizar la actividad económica³, elementos centrales de la ETPA), resulta prioritario encontrar los mecanismos de coordinación entre los tres niveles institucionales que permitan cumplir con estos objetivos.

³ *Publicaciones de prensa ("Presencia", "El deber", "Los tiempos") de los discursos del Presidente Banzer (6/08/97 y 7/11/97), y conclusiones del Diálogo Nacional organizado por la Vicepresidencia de la República en la primera quincena del mes de octubre de 1997.*

IV. BUSCANDO ALTERNATIVAS HACIA UN PROGRAMA NACIONAL DE COFINANCIAMIENTO

En el marco de los problemas detectados, es necesario considerar un conjunto de medidas para determinar una política de cofinanciamiento que posibilite la implementación de la estrategia nacional de desarrollo; como también que facilite la complementariedad en los procesos de inversión pública en los tres niveles institucionales de gobierno, que son el resultado de la participación popular y la descentralización administrativa.

Son dos las opciones de los diseñadores de políticas públicas. La primera consistiría en revertir el proceso de descentralización, centralizando las decisiones de gasto y manteniendo alguna participación social en los procesos de planificación. Sin duda, una medida de esta naturaleza implicaría un inmenso costo social y económico para el Estado boliviano: los consensos políticos logrados en el diálogo nacional del mes de octubre de 1997 así lo demuestran. Por lo tanto, cualquier política dirigida a frenar o retroceder en el proceso de descentralización no es viable.

La segunda alternativa debería considerar complementar el proceso de implementación de estas reformas, implantando un conjunto de instrumentos que respondan a las políticas sectoriales sintetizadas en la estrategia $\frac{3}{4}$ en adelante, Programa Nacional de Cofinanciamiento (PNC). Éste, aplicando mecanismos de cofinanciamiento, debe introducir los incentivos necesarios para que los gobiernos locales orienten sus recursos a aquellos proyectos de inversión socialmente rentables, compatibilizando las prioridades locales, regionales y nacionales.

1. LOS OBJETIVOS DEL PNC

Tal como plantea Aghón (1996), en los países latinoamericanos los mecanismos de cofinanciación para la inversión social, la inversión en infraestructura y la inversión de apoyo a la producción, se han multiplicado, a fin de armonizar prioridades, movilizar recursos locales e incrementar la inversión territorial. Sin embargo, por su carácter asistencialista, también han contribuido a profundizar muchas ineficiencias, pues no han logrado incentivar la gestión y el esfuerzo local, relajando y debilitando el *accountability* y afectando el grado de autonomía de los gobiernos subnacionales.

En consideración a estas experiencias, se apunta a un buen diseño de transferencias que conciba al territorio como una variable independiente y capaz de afectar la propia organización

local y los objetivos nacionales (Boisier, 1995), además de impulsar al gobierno municipal como agente de transformación social y productiva, y no únicamente como partícipe del proceso de desarrollo (Alburquerque, 1996).

Se pretende un PNC operativamente descentralizado, que consiga fortalecer la capacidad institucional de los gobiernos locales, de manera que, en el largo plazo, se logre una aproximación al modelo de "elección pública local" (Gatica, 1997)⁴. Además, el PNC debe orientar una eficiente gestión pública local, atendiendo sus operaciones según lo establecido en las normas básicas del SNP (SIPFE, 1996) que reglamentan la Ley Safco.

2. LAS ÁREAS DE OPERACIÓN DEL PNC

Definiré "áreas sectoriales de cofinanciamiento" como aquellas donde se generan externalidades (des-economías o economías externas); es decir, donde sólo el financiamiento local permite producir una cantidad de servicios menor a la socialmente deseable.

Consideraré "áreas sectoriales prioritarias" aquellas relacionadas con la actividad productiva agropecuaria desarrollada en municipios rurales, cuyo cofinanciamiento permitirá potenciar el sector, fortalecer la cadena agroproductiva, generar empleo permanente en el área rural y corregir desigualdades intra e interregionales.

En este sentido, en una primera etapa de operación⁵, en el marco de las competencias municipales establecidas por Ley, el PNC deberá atender el cofinanciamiento de proyectos en los sectores de:

- Educación, donde por las características de los proyectos y sus servicios, se generan economías externas que también favorecen a otras localidades, lo que ocasiona desincentivos a la inversión en el sector.
- Salud, donde también se presentan externalidades.

⁴ De los apuntes de clases del Profesor Jaime Gatica en la materia de "Regionalización y gobiernos locales: Tópicos de Descentralización Fiscal", Magister en Gestión y Políticas Públicas, Universidad de Chile, otoño de 1997.

⁵ El gobierno de Bolivia ha gestionado ante las agencias de financiamiento externo los recursos necesarios para cuatro años de cofinanciación, como una primera etapa identificada en la ETPA.

- Saneamiento básico, sector sujeto a la cofinanciación por su alta relación con el sector salud, pues las principales causas de morbi-mortalidad en poblaciones pobres se originan en el agua no potable y en la inexistencia de sistemas de tratamiento y/o eliminación de desechos sólidos y líquidos.
- Transportes, con proyectos de integración física con impacto positivo en la producción y comercialización de productos locales. La ejecución de este tipo de proyectos ha sido seriamente afectada por la existencia de un vacío institucional que coordine acciones que favorezcan la complementariedad, de manera que se ejecuten proyectos viales completos entre sus nodos más rentables, aprovechando economías de escala y, por lo tanto, asignando eficientemente los recursos locales.
- Agropecuario, que considera la dotación de infraestructura de apoyo a la producción, transformación y comercialización de productos agropecuarios estratégicos y/o deficitarios, con ventajas comparativas, que fortalezcan e incrementen la productividad del sector agropecuario y que tengan un potencial para la generación de empleo y mejora del ingreso.

Se debe notar que el PNC no considera el cofinanciamiento de proyectos del sector de energía, en particular de electrificación rural. Esto se debe a que las normas legales establecen que este tipo de proyectos son de competencia departamental⁶. Por esta razón las prefecturas departamentales son responsables de crear los incentivos necesarios para que el sector privado invierta en estos rubros. Asimismo no se incorpora un sistema de crédito y microcrédito, que es indispensable para apoyar la actividad productiva local.

La política crediticia para la actividad microempresarial, y de apoyo al área rural, es ejecutada a través del Programa de Apoyo al Microcrédito y Financiamiento Rural (PAM), que ha iniciado sus operaciones canalizando recursos de financiamiento por intermedio de ONG especializadas que cumplen tareas de intermediación financiera. En todo, caso el financiamiento a la actividad productiva local está dando sus primeros pasos, y el mecanismo establecido a través del PAM define la política crediticia al sector agropecuario, de servicios y otros, en las escalas micro, pequeña y mediana empresa.

⁶ *En Bolivia ningún proyecto puntual de electrificación rural es rentable desde el punto de vista privado, por esto es necesario conformar programas regionales, a fin de establecer una suerte de subsidios a la inversión y subsidios cruzados en la estructura tarifaria, que permitan la sustentabilidad operativa en la provisión del servicio.*

3. ESTRUCTURA INSTITUCIONAL PARA LA OPERACIÓN DEL PNC

A. En el ámbito del gobierno central

A partir del reconocimiento de las limitaciones institucionales, en particular de los FID, en la estructura institucional deseada para las operaciones del PNC se propone:

- La dependencia funcional del instrumento institucional de cofinanciamiento del Ministerio de la Presidencia⁷, dada su labor de coordinación en el gobierno central.
- La fusión de las operaciones de los FID en una sola institución, el Fondo de Cofinanciamiento para el Desarrollo (FCD). Las tareas del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) también serían atendidas por el FCD, y continuarían manteniendo sus operaciones de crédito a los gobiernos locales y prefecturas con capacidad institucional y de repago en las áreas que le competen. El gobierno deberá considerar la disolución del Fondo Nacional de Desarrollo Alternativo y el Fondo Nacional para el Medio Ambiente.
- La creación de una Comisión Intersectorial donde participen los ministerios sectoriales involucrados (el Ministerio de Hacienda, como responsable del SNIP; y el FCD, para que planifique y evalúe la operación del PNC).
- La desconcentración del FCD para que sus operaciones sean íntegramente manejadas por las unidades departamentales. El Programa de Desarrollo de Comunidades Rurales (PDCR) se debe reprogramar, para que dirija sus recursos a implementar la desconcentración del FCD.
- Las unidades desconcentradas del FCD deberán administrar los programas de asistencia técnica a los gobiernos locales y, a solicitud de éstos, deberán financiar la operación de UTA⁸. Éstas preferentemente deben ser ONG ubicadas en el área rural y que atiendan varios municipios a la vez.

⁷ El nuevo Gobierno elegido el 6 de agosto de 1997, con el objeto de impulsar políticas sociales en la lucha contra la extrema pobreza, en la nueva estructura del poder ejecutivo ha dado señales de fortalecimiento de ministerios sectoriales y ha determinado que el ministerio de la presidencia sea responsable de la coordinación de las políticas y por tanto de la operación de los FID.

⁸ Se rescata la experiencia del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (Fosis) y la Subsecretaría de Desarrollo Regional (Subdere) en Chile, que en la implementación de la modalidad de Inversiones Regionales de Asignación Local (IRAL) considera un apoyo técnico externo a las comunas, a fin de lograr procesos participativos en la identificación de proyectos locales.

B. En las prefecturas departamentales

Las unidades desconcentradas del FCD deben establecer actividades de coordinación con las unidades de planificación y proyectos de las prefecturas departamentales, de manera que los programas departamentales de cofinanciamiento siempre se mantengan en el contexto de la estrategia nacional de desarrollo.

Uno de los objetivos del PNC es consolidar el proceso de dispersión de poder en favor de los consejos departamentales; por ello son vitales en las decisiones de prioridad para la distribución de recursos de cofinanciamiento al interior de las regiones, lo cual implica el riesgo de discrecionalidad, que podrá ser minimizado si el gobierno central determina correctamente las condiciones de operación del cofinanciamiento y si los gobiernos locales presionan una adecuada distribución de recursos a partir de programas de inversión participativos, eficientes y sostenibles.

C. En los gobiernos municipales

Para asegurar las operaciones del PNC, el gobierno local contará con el apoyo externo y la asistencia técnica de las UTA, que servirán de puente en los procesos de inversión entre el conjunto de OTB y los comités de vigilancia, con las unidades técnicas del gobierno local y fundamentalmente con el concejo municipal.

El objetivo es incorporar un apoyo técnico que no afecte las decisiones propias del gobierno local. Los municipios beneficiarios de los recursos de cofinanciamiento serán básicamente rurales, con escasa o ninguna capacidad técnica para preparar, evaluar y ejecutar proyectos; por lo tanto, las labores técnicas de las UTA serán vitales en la consecución de estos recursos.

4. MECANISMOS OPERACIONALES DEL PNC

Los mecanismos operativos más importantes deben ser implementados por entidades del gobierno central y los gobiernos subnacionales. En este sentido, el proceso de operación del PNC involucra al Ministerio de la Presidencia, los ministerios sectoriales, el FCD y particularmente al Comité Intersectorial. En el ámbito subnacional, sin duda resalta el papel del consejo

departamental como instancia de decisión regional; y los gobiernos municipales, incluido el concejo municipal, como entidades ejecutoras directas. Sin embargo, todo depende del conjunto de actores sociales representados por sus OTB, sus comités de vigilancia y el apoyo de las UTA, para que en conjunto inicien el proceso operativo del PNC.

A continuación se detallan el conjunto de tareas que corresponden a los tres niveles institucionales.

A. En el gobierno nacional

En el ámbito de las transferencias intergubernamentales, este nivel institucional deberá realizar las siguientes tareas a través de las instancias sectoriales del FCD:

- Sobre la base de indicadores de pobreza, los ministerios sectoriales deberán mensurar el nivel de transferencias que se realizarán en un período de cuatro años.
- Dichas cuotas sectoriales serán transferidas a las cuentas del FCD en cada período fiscal, el mismo que, de acuerdo a la demanda de cofinanciamiento determinada por los consejos departamentales, hará efectiva la transferencia de recursos a cada departamento.
- Los ministerios sectoriales determinarán las tasas de cofinanciamiento sobre la base de indicadores de pobreza de los 311 gobiernos municipales, los que a su vez definen su clasificación y orden de prioridad.
- El FCD, con el apoyo de sus unidades desconcentradas, deberá realizar las tareas de promoción, evaluación ex-ante y financiamiento de los proyectos (además de la administración de la cartera y el monitoreo a la ejecución de los programas departamentales de cofinanciamiento), de manera que cada seis meses, en conjunto con los ministerios sectoriales y el equipo técnico del SNIP, presenten al Comité Interministerial informes de evaluación y avance del PNC.

Lo anterior determina la necesidad de que el FCD mantenga un sistema de información centralizado, que incorpore todos los detalles del ciclo de vida de cada proyecto, compartiendo esta información con el SNIP de acuerdo a los requerimientos del Sisín.

B. En las prefecturas departamentales

Las responsabilidades institucionales en el ámbito de la prefectura departamental, fundamentalmente en el ámbito del consejo departamental, son aprobar el Programa Departamental de Cofinanciamiento para su incorporación en el presupuesto general de la nación. Para ello, las unidades desconcentradas del FCD, en conjunto con las unidades de planificación y proyectos de las prefecturas departamentales, proporcionarán una serie de escenarios alternativos que cumplan con los principios establecidos para la operación del PNC, pero que además consideren indicadores de pobreza, prioridad regional u otros.

De acuerdo con los informes presentados por las unidades desconcentradas del FCD, y las unidades de las prefecturas departamentales, el Consejo deberá evaluar periódicamente (por lo menos una vez en cada período fiscal) el grado de ejecución del Programa Departamental de Cofinanciamiento aprobado, y plantear las correcciones y ajustes que sean necesarios.

De manera conjunta con los alcaldes involucrados, el consejo departamental deberá participar en el proceso de selección y calificación de las UTA, de acuerdo a una licitación pública que las unidades desconcentradas del FCD deben realizar.

C. En los gobiernos municipales

En el marco de un total respeto a la autonomía, y a fin de orientar la gestión de la inversión pública local antes que distorsionar el presupuesto municipal, el gobierno local, en el marco de las operaciones del PNC y con la asistencia técnica de las UTA, cumplirá las siguientes tareas:

- Identificar los proyectos sujetos a cofinanciamiento, para lo cual deberá desarrollar procesos de planificación participativa.
- Preparar o contratar los estudios de preinversión y diseño de ingeniería, comprometiendo recursos de contraparte local para el cofinanciamiento.
- Suscribir el convenio de cofinanciamiento con el FCD, comprometiendo recursos locales de contraparte, los cuales deben ser aportados en especie por los beneficiarios de los proyectos con un monto equivalente al 50 por ciento de la contraparte local; el 50 por ciento restante podrá ser financiado con recursos municipales,

preferentemente distintos a las transferencias por coparticipación. Esto permitirá la movilización de recursos locales distintos a las transferencias determinadas por Ley; también asegurará un mayor compromiso de los beneficiarios con los proyectos, y evitará un deterioro en el *accountability*⁹.

- Licitación, evaluar, seleccionar y contratar la construcción de las obras.
- Supervisar, seguir y controlar la ejecución de las obras y recibir el proyecto ejecutado.
- Establecer los mecanismos institucionales, legales, administrativos y otros, necesarios para la operación de los proyectos.
- Participar en el proceso de selección y calificación de las UTA de acuerdo a licitación pública que deben hacer las unidades desconcentradas del FCD, de manera conjunta con el consejo departamental.

5. SIMULANDO EL COFINANCIAMIENTO

Sobre la base de un modelo aplicado para mensurar transferencias intergubernamentales (Winkler, 1994), el mismo que fue modificado y rediseñado por el equipo técnico del SNIP para el cálculo de índices sectoriales de cofinanciamiento (Ministerio de Hacienda, 1996)¹⁰, los resultados reportados por el estudio del mapa de pobreza en Bolivia (Udapso, 1994) y las metas de inversión de la estrategia, se busca construir un escenario que permita definir tasas de cofinanciamiento y medir el volumen de las transferencias.

El modelo consiste en un tratamiento estadístico de los índices de pobreza, los cuales son asimilados a una distribución de probabilidades normal estándar, para ajustes de varianza, determinando el grado de dispersión deseado. Finalmente, sobre la base de una meta de

⁹ La contraparte en especie es la forma exitosa de compensar el que la mayoría de los gobiernos municipales del área rural todavía no están recaudando los impuestos que les corresponde por Ley, porque no han logrado implementar sistemas de catastro adecuados a sus necesidades y porque, en la mayoría de ellos, la base tributaria prácticamente no existe.

¹⁰ La unidad de desarrollo del SNIP a realizado cálculos de índices de cofinanciamiento para cuantificar y proyectar los requerimientos de financiamiento y cofinanciamiento del Programa de inversión pública, llegando, incluso, a mensurar un escenario preliminar para un Programa de cofinanciamiento, que difiere de esta propuesta pues considera transferencias y créditos para proyectos en toda la estructura sectorial del PIP, incluso en aquellos que por Ley no son competencia local.

recursos que se distribuirán y la población de cada región, aplicando un proceso de prueba y error, se llega a un indicador de características "premio-castigo" que refleja los requerimientos tipo para cada región.

Acerca de cuál metodología para medir pobreza es la más adecuada para distribuir recursos, Sen (1992) plantea que "línea de pobreza", "necesidades básicas insatisfechas", "enfoque biológico" y "privación relativa" tienen sus ventajas, pero también sus problemas.

Se recomienda la aplicación combinada de metodologías para obtener una perspectiva óptima de las políticas de cofinanciamiento. Sin embargo, cualquier método tiene un margen de error; la única forma de eliminarlo es que los techos de asignación determinados por el gobierno central sean flexibles para la generación de demanda desde los gobiernos locales. Es decir, la demanda generada en forma participativa es la única forma de asegurar una perfecta focalización de las transferencias.

A. Distribución de recursos a departamentos

Para efectos de simulación y por restricciones de información, el modelo fue alimentado con índices sectoriales de intensidad de pobreza, los que fueron calculados de acuerdo al método de las necesidades básicas insatisfechas.

En este caso se consideraron los cinco sectores priorizados por el PNC: se tomaron los índices de educación, salud y saneamiento básico del estudio del mapa de pobreza; y los índices para los sectores agropecuarios y transportes, de los cálculos realizados por la Unidad de Desarrollo del SNIP. Los índices de educación, salud y saneamiento básico, están cuantificados sobre la base del grado de dotación o déficit en la satisfacción de los requerimientos específicos del sector (Udapso, 1994). En los sectores agropecuarios y transportes, el equipo técnico del SNIP ha combinado una serie de indicadores específicos; en el sector agropecuario se utilizan incidencia de sequías, grado de utilización de tierra y superficie cultivada bajo riego. En el sector transportes, el índice de intensidad fue calculado mediante la ponderación de índices de disponibilidad de vías camineras por cada 1.000 habitantes y longitud de caminos por cada 1.000 Km².

Una vez determinados los índices de pobreza, éstos fueron ajustados a una escala que no superara el rango entre 0 y 1, para el efecto se aplicó la siguiente ecuación:

$$\text{Indicador Ajustado} = (\text{Valor observado-mínimo})/(\text{Máximo-mínimo})$$

De esta manera, se obtienen indicadores que varían entre 0 y 1, donde 0 representa total satisfacción y 1, total insatisfacción.

Para la fijación de techos regionales, sobre la base de las metas de inversión definidas en la estrategia, se ponderaron los cinco indicadores de pobreza sectoriales. De esta manera se calculó un índice ponderado de necesidades básicas insatisfechas por cada departamento.

Para corregir diferencias regionales en función de una diferenciación mayor de los índices base para la fijación de techos regionales, los índices regionales de necesidades básicas fueron normalizados. Se aplicó la ecuación $Z = (x - \mu)/\sigma$, donde x es el indicador ponderado de necesidades; μ , el promedio simple y σ , la desviación estándar.

El valor de Z para cada región fue afectado según la relación: $Z_1 = (Z \cdot K)/\text{Rango}$, donde Z_1 fue denominado Z corregido. El rango está determinado por los valores máximos y mínimos de Z , y K es un factor de ajuste que permite que la curva de la función de distribución normal sea más achatada o más angosta; es decir, que exista más o menos dispersión.

La simulación utiliza dos valores de K : el primero fue de 0.5 (menor dispersión) y el segundo, 0.75 (mayor dispersión). De esta manera Z corregido permite un control de variancia que el hacedor de la política podrá manejar en la medida en que verifique, como es el caso boliviano, desequilibrios regionales en el enfoque de recursos para la inversión.

Para encontrar el indicador "premio-castigo", o indicador de distribución, al valor de Z corregido se le adiciona un parámetro W , donde este parámetro es el resultado de la aplicación de un proceso de prueba y error con base en la cantidad total de recursos disponibles para el cofinanciamiento.

Para el cálculo de los techos regionales, se aplica la ecuación: $T = Z_2 \cdot Q/P$, donde T es el techo por región, Z_2 es el indicador de distribución, Q es la cantidad de recursos disponibles para el cofinanciamiento y P es la población total del país.

Con esta metodología se construyeron cuatro escenarios (ver Cuadro 7). En los dos primeros se alimentó el modelo con índices de necesidades básicas insatisfechas de carácter sectorial por cada Departamento. La diferencia entre estos escenarios es el control de variancia. Como ya se explicó, en el primero se considera un valor de 0.75 y en el segundo, solo de 0.50.

El tercer escenario corresponde a la aplicación del modelo alimentado con índices regionales de incidencia de pobreza con control de variancia de 0.75. La incidencia de pobreza es la proporción de hogares pobres o población pobre, en este caso identificada por el método de las necesidades básicas insatisfechas (Udapso, 1994).

En el cuarto escenario se aplican índices regionales de intensidad de pobreza con control de variancia de 0.75. La intensidad de la pobreza refleja el nivel promedio de insatisfacción de las necesidades básicas de un hogar con relación a los niveles mínimos de vida (Udapso, 1994).

Los resultados demuestran que, en primero lugar, en la medida en que se especifican sectorialmente los índices de pobreza los índices de distribución se hacen más diferenciados y, por lo tanto, el efecto "premio - castigo" es más evidente; y en segundo lugar, si se amplía el rango de dispersión (control de variancia), los índices de distribución también se dispersan y el efecto "premio-castigo" se hace más severo.

CUADRO 7: DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS A LAS REGIONES

Departamentos	Escenario 1		Escenario 2		Escenario 3		Escenario 4	
	Índice	miles de dólares						
La Paz	0.898	94,137	0.932	97,720	1.035	108,559	1.061	111,236
Santa Cruz	1.211	22,266	1.141	20,972	1.028	18,906	0.844	15,518
Cochabamba	1.454	50,689	1.302	45,416	1.350	47,084	1.302	45,405
Potosí	0.991	59,435	0.994	59,621	1.045	62,690	0.985	59,095
Oruro	1.297	31,794	1.198	29,369	1.244	30,505	1.428	35,014
Chuquisaca	0.931	14,662	0.954	15,025	0.896	14,108	0.980	15,437
Tarija	0.723	53,770	0.816	60,621	0.620	46,094	0.678	50,389
Beni	1.328	20,215	1.219	18,550	1.264	19,236	0.995	15,144
Pando	1.473	3,301	1.316	2,707	1.370	2,819	1.342	2,762
TOTAL		350 mil		350 mil		350 mil		350 mil

Fuente : Elaboración propia

Para buscar mayor equidad en la inversión regional y equilibrar el sesgo que produce la distribución poblacional en los distintos departamentos, es recomendable realizar una mayor especificación de índices sectoriales y correr el modelo con variancias altas. Por tal razón, de aquí en adelante la base de análisis corresponde a los resultados del escenario 1, calculado

con índices sectoriales de necesidades básicas insatisfechas y con un control de variancia de 0.75. Además, al mismo tiempo que asigna los techos regionales, el gobierno central debe fijar las categorías y ordenar a los gobiernos municipales en función de éstas, con el objeto de determinar las cuotas de contraparte local correspondientes.

Dada la escasa o nula información que existe de indicadores de pobreza sectoriales para cada municipio, a nuestro juicio la mejor forma de clasificarlos consiste en fijar rangos de índices de intensidad de pobreza calculados en el estudio del mapa de pobreza (Udapso, 1994). Con este criterio se ha construido el Cuadro 8 (los cálculos de coeficientes de cofinanciamiento locales serán establecidos sobre esta categorización).

CUADRO 8: CATEGORIZACIÓN DE GOBIERNOS MUNICIPALES

Clasificación	Índice de intensidad de pobreza	Contraparte local exigida
Categoría I	Mayor a 0.60	10%
Categoría II	Entre 0.50 y 0.59	20%
Categoría III	Entre 0.40 y 0.49	40%
Categoría IV	Menos a 0.39	60%

Fuente : Elaboración propia

B. Mecanismos de distribución a gobiernos municipales

De acuerdo con las características de operación del PNC, los consejos departamentales deben determinar los techos correspondientes a cada gobierno municipal. Para ello podrán acudir a indicadores de pobreza, prioridades departamentales, prioridades provinciales u otros.

En esta simulación, ante la imposibilidad de contar con información más desagregada, se utilizan índices de intensidad de pobreza; los mismos que, alimentando el modelo de distribución ya explicado, han permitido cuantificar tasas de cofinanciamiento locales, regionales y sectoriales, además de cuantificar el nivel de movilización de recursos locales ocasionado por el PNC.

En el Cuadro 9 se ofrece una síntesis de los resultados de cofinanciamiento, donde se observa los montos totales de inversión cofinanciada para cuatro años de operación del PNC, además de los montos correspondientes al aporte local y al aporte del gobierno central.

CUADRO 9: INVERSIÓN COFINANCIADA E INDICADORES DEPARTAMENTALES DE COFINANCIAMIENTO (EN MILES DE DÓLARES)

Departamentos	Inversión total cofinanciada	Aporte gobierno central	Aporte local	Tasa cofinanciamiento
La Paz	139.432	94.137	45.294	67,52%
Oruro	33.486	22.266	11.220	66,49%
Potosí	70.676	50.689	19.987	71,72%
Cochabamba	86.268	59.435	26.833	68,90%
Chuquisaca	43.429	31.794	11.635	73,21%
Tarija	21.143	14.662	6.481	69,34%
Santa Cruz	81.791	53.770	28.021	65,74%
Beni	26.977	20.215	6.762	74,93%
Pando	4.243	3.031	1.212	71,44%
TOTAL	507.445	349.999	157.445	68,97%

Fuente : Elaboración propia

Los resultados indican que el gobierno central, con los supuestos establecidos, debe cofinanciar en promedio un 68.97 por ciento. Obsérvese que las tasas de cofinanciamiento regional dependen fundamentalmente de la categorización de los gobiernos municipales, pues si las contrapartes exigidas son mayores para las categorías III y IV, es decir, para aquellos municipios medianos y grandes capaces de conseguir un esfuerzo fiscal mayor, los recursos apalancados a las regiones superarán los casi 158 millones de dólares en los cuatro años de operación del PNC.

En el Cuadro 10 se presenta el conjunto de tasas de cofinanciamiento sectorial por regiones. Estas tasas fueron calculadas sobre la base de la distribución de recursos a los gobiernos municipales, los índices de necesidades básicas sectoriales por departamento y la estructura de inversión sectorial esperada con la operación del PNC.

En el Cuadro 10 se puede observar que cada región, de acuerdo a sus características, reporta distintos niveles de cofinanciamiento. Las regiones del altiplano y los valles logran mayores recursos del gobierno central en los sectores agropecuario transportes, salud y saneamiento básico; y los departamentos del oriente boliviano consiguen más apoyo en transportes, agropecuaria y saneamiento básico.

CUADRO 10: COEFICIENTES DE COFINANCIAMIENTO SECTORIAL POR DEPARTAMENTOS (EN PORCENTAJES)

Departamentos	Agropecuario	Transporte	Salud	Educación	Saneamiento básico
La Paz	75,56	69,50	53,60	53,60	78,60
Oruro	64,44	60,66	72,87	51,07	76,07
Potosí	62,83	55,94	74,04	80,94	80,65
Cochabamba	52,69	73,59	77,69	66,21	72,77
Chuquisaca	81,00	59,75	70,17	84,75	71,42
Tarija	85,20	69,76	60,20	75,27	60,93
Santa Cruz	81,83	77,98	56,83	59,52	56,83
Beni	75,29	79,06	62,55	63,50	87,55
Pando	66,65	54,15	79,15	72,90	79,15

Fuente : Elaboración propia

V. CONCLUSIONES

El PNC debe ser una alternativa eficiente, eficaz y equitativa, para correlacionar políticas de descentralización con estrategia nacional de desarrollo. Sus ventajas se pueden sintetizar de la siguiente manera:

- Descentraliza la decisión de inversión y la asignación de los recursos, creando un mecanismo de incentivos por medio del cofinanciamiento y definiendo adecuadamente competencias y responsabilidades para cada nivel de gobierno; además logra compatibilizar las estrategias de desarrollo local, regional y nacional.
- Exige procesos participativos en la identificación de los proyectos, eficiencia en la asignación de los recursos y esfuerzo fiscal local; también logra asegurar la sustentabilidad operativa del Programa y, por lo tanto, el cumplimiento de sus objetivos.
- Enfoca el cofinanciamiento y la permanente asistencia técnica a los gobiernos locales a través de las UTA; fortalece la capacidad institucional y el tejido social, permite iniciar acciones para superar condiciones de extrema pobreza con criterios de equidad.
- Determina la necesidad de cofinanciar proyectos destinados a la atención de necesidades básicas en los sectores de educación, salud y saneamiento básico, pero fundamentalmente aquellos cuyo fin es agilizar el desarrollo productivo local, incentivando la organización para la producción y facilitando la conformación de la red productiva local, sin duda son vitales para lograr la movilización social y por lo tanto, la incorporación con igualdad de oportunidades del sector rural y de las zonas marginales urbanas al proceso de desarrollo nacional.

La influencia del PNC sobre la estructura sectorial de la inversión pública municipal se visualiza en el Cuadro 11, donde se muestra un cambio significativo respecto a la situación actual. Destacan los sectores de infraestructura, transportes y agropecuario; educación mantiene su importancia relativa, urbanismo baja y saneamiento básico y salud logran ser incrementados.

Un buen diseño de transferencias a los gobiernos municipales, con amplia participación de los tres niveles de gobierno, con criterios de distribución equitativos, pensando en un gobierno municipal eje del desarrollo local, y sobre todo incentivando eficiencia y eficacia en la asignación de recursos a la inversión, posibilita la imagen objetivo de la estrategia; es decir, superar la pobreza extrema e impulsar el crecimiento económico.

CUADRO 11: INVERSIÓN PÚBLICA ESPERADA EN EL MARCO DEL PNC

Sector	Inversión Actual		Inversión Incremental		Inversión Modificada	
	Miles de US\$	%	Miles de US\$	%	Miles de US\$	%
Agropecuario	7.520	1,67%	98.741	19,46%	106.260	11,10%
Industria	888	0,20%	-	0,00%	888	0,09%
Energía	12.875	2,86%	-	0,00%	12.875	1,34%
Transporte	23.200	5,15%	86.625	17,07%	109.824	11,47%
Comunicaciones	445	0,10%	-	0,00%	445	0,05%
Salud	14.694	3,26%	99.053	19,52%	113.748	11,88%
Educación	75.501	16,77%	82.378	16,23%	157.879	16,49%
San. Básico	75.892	16,86%	140.648	27,72%	216.540	22,61%
Urbanismo	218.786	48,61%	-	0,00%	218.786	22,85%
Rec. Hídricos	5.694	1,27%	-	0,00%	5.694	0,59%
Multisectorial	14.585	3,24%	-	0,00%	14.585	1,52%
	450.080		507.444		957.524	

Fuente : Elaboración propia sobre la base de información del SNIP y resultados de la simulación

A tres años de la implementación de las reformas descentralizadoras, los gobiernos municipales no han logrado fortalecer su capacidad técnica institucional para afrontar las atribuciones y responsabilidades determinadas en la Ley de Participación Popular.

Sin el apoyo de un programa agresivo de cofinanciamiento, que transforme al gobierno municipal en un actor central del desarrollo local, donde además de los recursos a transferir se incorpore asistencia técnica directa sobre todo a los casi 300 municipios del área rural, será imposible el desarrollo local. Este aspecto, en el mediano plazo, pondrá en crisis el proceso "irreversible de participación popular".

Uno de los problemas centrales es la función de los consejos departamentales: con la operación del PNC, esta entidad, hoy deliberante, tomará decisiones y asumirá responsabilidades con relación al desarrollo regional. En sus manos estará compatibilizar la estrategia nacional de desarrollo, la estrategia regional y las estrategias municipales; de manera que, en los cuatro años de operación del PNC, sus miembros serán corresponsales con los gobiernos municipales de más de 900 millones de dólares.

El PNC, porque otorga poder a las regiones, crea un espacio posible de discrecionalidad, que según nuestro criterio, puede fortalecer el proceso de descentralización. Sin embargo,

cualquier situación discrecional extrema será fácilmente evitada si el gobierno central logra un diseño adecuado a las condiciones de operación del Programa.

Los resultados del proceso boliviano indican que, también, el gobierno central requiere de un fortalecimiento institucional, pero particularmente de una decisión política para ajustar culturas institucionales que ponen tanto riesgo, o más, que los gobiernos subnacionales en la implementación de procesos de descentralización.

Los mejores compradores del PNC, sin duda, son el consejo departamental y los gobiernos municipales; por lo tanto el SNIP incorpora una segunda tarea prioritaria: la información debe motivar a las regiones para que, a través de sus representaciones, logren incorporar el PNC a la agenda pública.

Finalmente, se debe reconocer que el Programa genera perdedores. A nuestro criterio, los FID verán afectada su autonomía y, por lo tanto, pondrán gran resistencia. Se debe reconocer el notable poder político de éstos, lo que obliga a plantear un proceso cuidadoso de negociación, a fin de conseguir, en el corto plazo, una fusión de todos ellos en el marco del Programa Nacional de Cofinanciamiento. De esta forma, se asegura el inicio de operaciones del Fondo de Cofinanciamiento para el Desarrollo, sobre la base de una desconcentración efectiva de sus tareas.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- AGHÓN, G. (1994a). *El Financiamiento Municipal: Principales Desafíos y Algunas Opciones*, Corporación de Promoción Universitaria, Serie Estudios Municipales 6.
- AGHÓN, G. (1994b). *Retos y Posibilidades de Nuevos Recursos para el Desarrollo Municipal: Revisión de Lagunas Experiencias a Nivel Internacional*, en Irrarázabal y Leheman (edit.).
- AGHÓN, G. (1994c). *Descentralización Fiscal en América Latina: Una Comparación Preliminar*, Proyecto CEPAL/GTZ.
- ALBURQUERQUE, F. (1996). *Desarrollo económico Local y distribución del Progreso Técnico: Una Respuesta a las Exigencias del Ajuste Estructural*, Dirección de Políticas y Proyectos Sociales. ILPES.
- AROCENA, J. (1995). *El Desarrollo Local, Un Desafío Contemporáneo*, GLAEH. Caracas: Nueva Sociedad.
- ATKINSON, A. B. (1987). *On the Measurement of Poverty*. Econométrica.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (1994). *Descentralización Fiscal: La Búsqueda de Equidad y Eficiencia*, Informe 1994-Progreso Económico y Social en América Latina.
- BOISIER, S. (1995). "La Modernización del Estado: Una Mirada Desde Las Regiones", en *Revista Nueva Sociedad* 39.
- BORGES, R. (1995). "El Estudio de Caso Como Instrumento Pedagógico y de Investigación en Políticas Públicas", Estudio de caso 4. Santiago: Universidad de Chile.
- CEPAL, (1995). *Focalización y Pobreza*, División de Desarrollo Social, Cuadernos de la CEPAL 71. Santiago.
- CONTRERAS, D. (1996a). *Cómo Medir la Distribución de Ingresos en Chile: Son Distintas Nuestras Regiones? ¿Son Distintas Nuestras Familias?*, Departamento de Economía, Universidad de Chile. Santiago.
- CONTRERAS, D. (1996b). *Pobreza y desigualdad en Chile 1987-1992: Discurso, metodología y Evidencia Empírica*, Serie de Documentos de Trabajo del Centro de Estudios Públicos. Santiago.

- CONTRERAS, D. (1996c). *What do we to Measure: Inequality or Polarization?*, Department of Economics, University of California. Los Angeles.
- KINGDON, J. (1984). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Harper Collins Publishers.
- INE (1992). *Censo Nacional de Población y Vivienda*, Ministerio de Hacienda. La Paz.
- LEY N°. 1615 (1995). *Constitución Política del Estado*.
- LEY N°. 696 (1985). *Ley Orgánica de municipalidades*.
- LEY N°. 1551 (1994). *Ley de Participación Popular y sus Decretos Reglamentarios*.
- LEY N°. 1654 (1995). *Ley de Descentralización Administrativa y sus Decretos Reglamentarios*.
- LEY N°. 1178 (1990). *Ley de Administración y Control Gubernamentales*.
- MINISTERIO DE HACIENDA (1996). *Cálculo de Indicadores de Cofinanciamiento*, Sistema Nacional de Inversión Pública. La Paz.
- MUSGRAVE Y MUSGRAVE (1992). *Hacienda Pública: Teórica y Aplicada*. McGraw-Hill.
- NORMAS BÁSICAS DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN* (1996).
- NORMAS BÁSICAS DEL SISTEMA NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA* (1996).
- ORREGO, C. (1995). *Participación Ciudadana y Fortalecimiento del Accountability de los Municipios en Chile*, Departamento de Estudios Subsecretaría de Desarrollo Regional.
- ORREGO, C. (1996). *Control y Responsabilidades en gobiernos locales: Desafíos Institucionales de la descentralización en Bolivia*, Magister en Gestión y Políticas Públicas Universidad de Chile Serie de estudios de casos.
- PSACHAROPOULOS, G. (1992). *El Impacto Económico de la Educación, Lecciones para los Diseñadores de Política*, Centro Internacional para el Crecimiento Económico.
- RACZYNSKI, D. (1995a). *Estrategias Para Combatir la Pobreza en America Latina: Programas, Instituciones y Recursos*, Cieplan-BID. Santiago.
- RACZYNSKI, D. (1995b). "Focalización de los Programas Sociales: Lecciones de la Experiencia Chilena", en C. Pizarro, D. Raczynski y J. Vial, *Políticas Económicas y Sociales en el Chile Democrático*. Cieplan-UNICEF.

- SEN, A. (1992). "Sobre Conceptos y Medidas de Pobreza", Comercio Exterior Vol. 42, 4.
- SERRANO, C. (1996). *Gobierno regional e inversión pública descentralizada*, Colección de Estudios Cieplan 42.
- SHAH, ANWAR (1994). *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in de Developing and Emerging Market Economies*, The World Bank Policy and Research Series 23.
- SIPFE (1996a). *Reportes del Sistema Nacional de Inversión Pública, inversión ejecutada en el período 1991-1996*, Ministerio de Hacienda. La Paz.
- SIPFE (1996b). *Estrategia para la Transformación Productiva del Agro*, Ministerio de Hacienda. La Paz.
- SNP (1994). *Plan General de Desarrollo Económico y Social*, Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente. La Paz.
- SPPP (1996). *Bolivia, la Participación Popular en Cifras*, Ministerio de Desarrollo Humano. La Paz.
- STIGLITZ, J. (1986). *La Economía del Sector Público*. Barcelona: Antoni Bosch.
- SUBIRATS, J. (1994). *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*, Ministerios para las Administraciones Públicas. Madrid.
- TORCHE, A. (1987). *Distribuir el Ingreso para Satisfacer las Necesidades Básicas*. Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile.
- UDAPSO (1994). *El Mapa de Pobreza de Bolivia, indicadores calculados por el método de las necesidades básicas*, Ministerio de Desarrollo Humano.
- WILSON, J. (1989). *Bureaucracy: What Government Agencies Do And Why They Do It*. Basic Books Inc.
- WINKLER, D. L. (1994). *Diseño y Administración de Transferencias Intergubernamentales: Descentralización Fiscal en América Latina*, Documentos para discusión 2.359. Banco Mundial.

Entrevistas

MIGUEL LÓPEZ B., Viceministro de Inversión Pública y Financiamiento Externo, 17 de octubre de 1997.

ALBERTO LEYTON, Asesor del Vicepresidente de la República, 21 de octubre de 1997.

LUIS FREDDY CONDE, Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, 22 de octubre de 1997.

JOSÉ LUIS CARVAJAL, Gerente General del FIS, 14 de noviembre de 1997.

RENÉ MOSTAJO, Viceministro de Participación Popular, 24 de octubre de 1997.

GUILLERMO VERGARA, Responsable Asignaciones IRAL SUBDERE – Chile, 15 de mayo de 1997.

