UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y FINANCIERAS
CARRERA DE ECONOMÍA

TESIS DE GRADO

"INCIDENCIA DE LAS TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES COMO PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL Y FINANCIERA EN LA CONDUCTA FISCAL MUNICIPAL: CASO MUNICIPALIDADES DEL DPTO. DE LA PAZ"

Postulante:

FABIO RODRIGO FERNÁNDEZ VILLAVERDE

Profesor Tutor: Lic. JUAN CARLOS CARRANZA CARPIO

Profesor Relator: Lic. BORIS QUEVEDO CALDERÓN

LA PAZ – BOLIVIA

2011

BIBLIOTECA DE ECONOMIA

BIBLIOTECA DE ECONOMIA

AGRADECIMIENTOS

A Dios por otorgarme muchas cosas en mi vida y por mantenerme en constante actividad.

A mi familia por el apoyo incondicional que me otorgan día a día.

A mi Profesor Tutor Lic. Juan C. Carranza por su valiosa colaboración y guía en el desarrollo de esta tesis, sus observaciones fueron fundamentales para ello; agradezco su invaluable tiempo y predisposición para llevar adelante este trabajo

Asimismo, a mi Profesor Relator Lic. Boris Quevedo por los consejos y recomendaciones al presente documento.

Y finalmente a mis compañeros de trabajo por su apoyo.

BIBLIOTECA DE ECONOMIA

DEDICATORIA

A mis papas a quienes los amo con todo mi ser, Justo y Rosy, y que del mismo modo a mis hermanos Marcos y Fabiolita siempre creyeron en mi.

ÍNDICE GENERAL

1. FUNDAMENTOS GENERALES

1.1. Introducción **1**
1.2. Planteamiento Del Problema **4**
1.3. Objetivos **5**
1.3.1. Objetivo General **5**
1.3.2. Objetivos Específicos **5**
1.4. Hipótesis **5**
1.5. Identificación de Variables **6**
1.6. Justificación **6**
1.7. Delimitación **8**
1.8. Metodología y Método **8**

2. MARCO LEGAL - NORMATIVO

2.1. Constitución Política del Estado **11**
2.2. Ley de Participación Popular **12**
2.3. Ley de Descentralización Administrativa **15**
2.4. Ley del Dialogo 2000 **16**
2.5. Ley De Hidrocarburos **19**
2.6. Ley Marco de Autonomías y Descentralización "Andrés Ibáñez" **20**

3. MARCO TEORICO

3.1. Política de Participación del Gobierno Central en la Sostenibilidad de los Gobiernos Subnacionales **22**
3.2. Descentralización Fiscal **23**
3.2.1. Teorema de Charles Tiebout **24**
3.2.2. Teorema de la Descentralización de Oates **25**
3.3. Componentes de Asignación de Funciones de la Gestión Pública Descentralizada **26**
3.3.1. Función de Asignación **26**
3.3.2. Función de Distribución **27**

BIBLIOTECA DE ECONOMIA

3.3.3. Función de Estabilización 29
3.4. Transferencias Intergubernamentales 29
3.4.1. Razones para Transferir Recursos 29
3.5. Tipos de Transferencias 30
3.5.1. Transferencia No Condicionada 30
3.5.2. Transferencias Condicionadas 31
3.5.3. Transferencias Condicionadas Equivalente 32
3.6. Elementos Teoricos de Conducta Fiscal que Aproximan a la Estimacion Econométrica 34
3.6.1. Ingresos Propios, Transferencias y Desequilibrios Verticales 36
3.6.2. Transferencias Intergubernamentales en el Esfuerzo Fiscal 39

4. MARCO PRACTICO

PRIMERA PARTE - ANÁLISIS DESCRIPTIVO 43
4.1. Breve Análisis de las Transferencias Intergubernamentales de Recursos en los Niveles de Gobiernos Subnacionales y Universidades Públicas.... 43
4.1.1. Gobiernos Autónomos Departamentales (Ex - Prefecturas Departamentales) 47
4.1.2. Gobiernos Autónomos Municipales (Ex – Gobiernos Municipales) 51
4.1.3. Universidades Públicas 52
4.2. Análisis Fiscal y Financiero de las Transferencias Intergubernamentales de los Gobiernos Autónomos Municipales del Dpto. de La Paz 54
4.2.1. Tipo de Transferencias de Captación por Fuentes de Financiamiento y por Categoría Municipal 55
4.2.1.3. Coparticipación Tributaria 56
4.2.1.2. Iniciativa Para Países Pobres Altamente Endeudados (Heavily Indebted Poor Country – HIPCII) 61
4.2.1.3. Impuesto Especifico a los Hidrocarburos 67
4.3. Recursos Propios de Captación por Categoría Municipal y Fuente de Financiamiento según Clasificación Presupuestaria 72
4.3.1. Recursos Propios Per-Capita por Categoría Municipal 76
4.4. Dependencia Fiscal Municipal de los Recursos 79
4.4.1. Dependencia Fiscal por Categoría Municipal 79

BIBLIOTECA DE ECONOMIA

4.4.2. Dependencia Fiscal por Fuente de Financiamiento **82**

SEGUNDA PARTE - ANÁLISIS EMPIRICO **85**

5.1. Modelo de Datos de Panel de con Efectos Fijos de Sección Cruzada con Estandarización de Variables **85**

5.1.1. Regresión Preliminar (Mínimo Cuadrado de Panel) **87**

5.1.2. Modelo de Panel de Datos con Efectos Fijos de Sección Cruzada con Estandarización de Variables **89**

5.1.3. Panel de Regresión con Efectos Fijos por Categoría Municipal **92**

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES **95**

BIBLIOGRAFÍA **98**

ANEXOS

BIBLIOTECA DE ECONOMIA

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico Nº1	Transferencias y la Restricción Presupuestaria de los Municipios	**31**
Gráfico Nº2	Efectos de una Transferencias en Bloque en el Esfuerzo Fiscal	**41**
Gráfico Nº3	Evolución de las Transferencias de Recursos Consolidados del Gobierno Central a Entidades Subnacionales y Universidades Públicas	**47**
Gráfico Nº4	Evolución de las Transferencias por Fuente de Recursos a Prefecturas	**48**
Gráfico Nº5	Transferencias de Recursos Consolidados (1995 – 2009) de Regalías por Regiones	**49**
Gráfico Nº6	Evolución de las Transferencias de Recursos de los Gobiernos Municipales	**52**
Gráfico Nº7	Evolución de las Transferencias de Recursos de las Universidades Públicas	**53**
Gráfico Nº8	Evolución de Coparticipación Tributaria de los Municipios de La Paz por Categorías	**57**
Gráfico Nº9	Evolución de Coparticipación Tributaria Per cápita - Municipios de La Paz por Categorías	**60**
Gráfico Nº10	Evolución de HIPCII por Categorías Municipal de La Paz	**63**
Gráfico Nº11	Distribución de Recursos en Salud por Categoría Municipal	**65**
Gráfico Nº12	Distribución de Recursos en Educación por Categoría Municipal	**65**
Gráfico Nº13	Distribución de Recursos en Infraestructura por Categoría Municipal	**65**
Gráfico Nº14	Evolución de HIPCII Per cápita - Municipios de La Paz por Categorías	**66**
Gráfico Nº15	Evolución de IDH por Categorías Municipal de La Paz	**70**
Gráfico Nº16	Evolución de IDH Per cápita - Municipios de La Paz por Categorías	**72**
Gráfico Nº17	Composición de los Recursos Propios Categoría D	**74**
Gráfico Nº18	Composición de los Recursos Propios Categoría C	**74**
Gráfico Nº19	Composición de los Recursos Propios Categoría B	**75**
Gráfico Nº20	Composición de los Recursos Propios Categoría A	**75**
Gráfico Nº21	Evolución de los Recursos Propios por Categoría D	**76**
Gráfico Nº22	Evolución de los Recursos Propios por Categoría C	**76**
Gráfico Nº23	Evolución de los Recursos Propios por Categoría B	**76**
Gráfico Nº24	Evolución de los Recursos Propios por Categoría A	**76**
Gráfico Nº25	Evolución de Recursos Propios Per-cápita - Municipios de La Paz	**77**
Gráfico Nº26	Dependencia Fiscal Consolidado – Municipios de La Paz	**80**
Gráfico Nº27	Dependencia Fiscal – Municipios Categoría D	**81**
Gráfico Nº28	Dependencia Fiscal – Municipios Categoría C	**81**
Gráfico Nº29	Dependencia Fiscal – Municipios Categoría B	**81**

BIBLIOTECA DE ECONOMIA

Gráfico Nº30	Dependencia Fiscal – Municipios Categoría A	**81**
Gráfico Nº31	Dependencia Fiscal por Fuente de Financiamiento Consolidado – Municipios de La Paz	**83**
Gráfico Nº32	Fuentes de Financiamiento – Categoría D	**83**
Gráfico Nº33	Fuentes de Financiamiento – Categoría C	**83**
Gráfico Nº34	Fuentes de Financiamiento – Categoría B	**84**
Gráfico Nº35	Fuentes de Financiamiento – Categoría A	**84**
Gráfico Nº36	Variables Utilizadas en Datos de Panel	**86**
Gráfico Nº37	Gráfico de Kernel	**87**
Gráfico Nº38	Ajuste preliminar en los residuos del Modelo de Panel	**88**
Gráfico Nº39	Ajuste final de los residuos del Modelo de Panel con Efectos Fijos de Sección Cruzada	**91**

BIBLIOTECA DE ECONOMIA

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro Nº1	Transferencias de Recursos Consolidados del Gobierno Central a Entidades Subnacionales	**46**
Cuadro Nº4	Categorización de Municipios de La Paz por Número de Habitantes	**55**
Cuadro Nº5	Transferencias de Recursos de Coparticipación Tributaria por Categorías Municipales de La Paz	**58**
Cuadro Nº6	Transferencias de Recursos Coparticipación Tributaria Recaudadas por Categoría Municipal de La Paz y Consolidado	**59**
Cuadro Nº7	Asignación de Transferencias HIPCII a Nivel Bolivia y Municipios La Paz	**62**
Cuadro Nº8	Transferencias HIPCII por Categoría Municipal de La Paz	**64**
Cuadro Nº9	Asignación de Transferencias IDH a Nivel Bolivia y Municipios La Paz	**68**
Cuadro Nº10	Transferencias IDH por Categoría Municipal de La Paz	**70**
Cuadro Nº11	Recursos Propios Per cápita por Categoría Municipal de La Paz	**78**
Cuadro Nº12	Efectos Fijos de Corte Transversal por Categoría Municipal	**90**
Cuadro Nº13	Estimaciones del Modelo por Categoría de Municipios	**93**

BIBLIOTECA DE ECONOMIA

1. FUNDAMENTOS GENERALES

1.1. INTRODUCCIÓN

Bolivia ha vivido transformaciones estructurales muy importantes en los últimos años, así por ejemplo la descentralización del poder político-administrativo, donde el objetivo principal del mismo fue el de repartir de manera más equitativa los recursos, proporcionar una mayor capacidad de decisión a las instancias estatales descentralizadas (ex Prefecturas Departamentales conocidas actualmente como Gobiernos Autónomos Departamentales) y a las instancias intermedias (ex Gobiernos Municipales conocidas actualmente como Gobiernos Autónomos Municipales), crear condiciones favorables a una creciente participación social en la gestión pública, y redefinir los roles de las instancias públicas a todos los niveles (nacional, departamental y municipal).

Estas transformaciones comenzaron con la promulgación de la Ley de Participación Popular en el año 1994 que dio inicio al proceso de descentralización por la vía municipal, que en ese periodo se permitió la creación de 311 Gobiernos Municipales, con el transcurso del tiempo y de acuerdo a las necesidades y requerimientos de las poblaciones, se incrementaron los mismos, llegando en la actualidad (2011) a 337[1]. La Ley de Descentralización Administrativa del año 1995, continuó el proceso de descentralización a nivel departamental, creando 9 Prefecturas Departamentales y finalmente, la Ley de Municipalidades de octubre de 1999, precisó el rol de los actores Municipales. Una de las principales ventajas de este proceso fue la integración de las sociedades rurales a la vida política boliviana, sin embargo, los cambios observados en la organización estatal, la gestión pública y la construcción de la democracia, son todavía muy moderados y los efectos dinamizadores sobre el desarrollo rural no son aún visibles o sólo de manera aislada.

[1] Datos otorgados por el Ministerio de Autonomía y la Federación de Asociaciones Municipales (FAM).

BIBLIOTECA DE ECONOMIA

Las transferencias intergubernamentales de recursos, en el caso de las Municipalidades, las cuales son objeto del presente estudio, son destinadas a la inversión local, asimismo son instrumentos mediante los cuales otorgan funcionalidad en la gestión fiscal y financiera propia de cada entidad, demostrando que estas son vitales en el desarrollo y crecimiento de las mismas[2].

En el caso de la Coparticipación Tributaria, el cual es una transferencia condicionada de fondos provenientes de ingresos nacionales en favor de las Municipalidades y Universidades, permitieron a los municipios obtener una equidad horizontal respecto a la posibilidad de gasto per cápita, en el que, según el tiempo avanzado se incremento de manera ostensible, favoreciendo en gran manera a las entidades subnacionales receptoras.

La cuenta del alivio de la deuda (denominada en sus siglas en ingles HIPC), la cual es la segunda transferencia del gobierno central en ser asignada, fue diseñada con un criterio de equidad vertical, de manera que los municipios más pobres reciban más ingresos que los que relativamente son más ricos, éste elemento tuvo de igual manera su incidencia positiva con respecto a la disminución de la pobreza y mejoramiento del nivel de vida, de acuerdo al desarrollo regional.

Las Transferencias provenientes del sector hidrocarburos (Patentes, Regalías e Impuesto Directo a los Hidrocarburos {IDH}), marcaron de gran manera el crecimiento económico de las regiones y en su conjunto. En el caso del IDH, la cual es asignada como tercera transferencia a las distintas entidades territoriales por el gobierno central, son recursos distribuidos según al número de habitantes de cada jurisdicción municipal y universidades, a partir del 2005, ampliaron la capacidad de recepción de recursos por parte de los gobiernos subnacionales, destinando en el caso de las prefecturas a la inversión social y económica, y que de igual manera en el caso de los municipios, al fortalecimiento de la gestión educativa, salud y desarrollo local.

[2] Aguilar J. y Ruiz F. 2004. “Lineamientos de la política de transferencias condicionadas a gobiernos municipales”. Directorio Único de Fondos. Mimeo.

BIBLIOTECA DE ECONOMIA

Al respecto, a partir de la gestión 2006, debido al alza de los precios internacionales del barril de petróleo y la firma de nuevos contratos de exportación de gas natural, los ingresos municipales provenientes del IDH, alcanzaron montos inusitados, los cuales incrementaron de manera significativa, la inversión pública local[3]. Esta fuente de ingresos, superó a todas las demás transferencias, exceptuando a la de coparticipación tributaria que presenta una tendencia creciente en los últimos años, siendo aun el ingreso más importante dentro de la gestión municipal, ya que solo esta transferencia aumento su participación en un 60% en su evolución.

En adición a las transferencias mencionadas, los municipios perciben ingresos propios (generación propia de recursos) por vía pago de impuesto a la propiedad de inmuebles y de vehículos, los cuales en los municipios capitales (municipios con gran capacidad financiera), ascienden a montos importantes, donde dichos recursos mostraron una tendencia creciente a lo largo de los últimos años, habiéndose incrementado en aproximadamente a mas de Bs.500 Millones en los últimos cinco años. En contraposición, existen municipios (con poca capacidad financiera) que no perciben dichos ingresos, ya que los hacen fuertemente dependientes de los recursos transferidos por el Gobierno Central, el cual dicha acción debilita y limita la capacidad de gestión de los propios municipios, afectando el esfuerzo fiscal y/o generación de sus propios recursos, bajo un comportamiento negativo en su conducta fiscal.

Si bien dichas transferencias de recursos otorgadas por el gobierno central, son destinadas a la inversión y de manera independiente a la generación de recursos propios de cada entidad como un esfuerzo fiscal, no son suficientes elementos de incentivo para que en el caso municipal sean financieramente sostenibles, aun así, a través de la aplicación de la nueva estructura que rige en el Estado, denominada Autonomías en sus cuatro niveles (Departamentales, Municipal, Regionales e Indígenas Originario Campesino) Bolivia vive un proceso de transformación organizativa que impulsa un mecanismo de gestión propia de las entidades territoriales, con el objeto de generar desarrollo y crecimiento económico regional y/o

[3] Datos publicados por Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos y el Ministerio de Hidrocarburos y Energía.

BIBLIOTECA DE ECONOMIA

local. Por ello, el presente documento pretende analizar dichas diferencias en el caso municipal.

Finalmente el documento se organiza de la siguiente forma: como instrumentos que linearan el estudio, se presenta la problemática de la temática, asignándose una hipótesis con sus respectivos objetivos (general y específico) y justificación. Asimismo como instrumentos generales, Capítulo II - Marco Legal el cual sustentara normativamente las asignaciones de cada transferencias, el Capitulo III - Marco Teórico el cual sustentara metódicamente el análisis del presente documento, y por último el Capítulo IV - Marco Práctico el cual analizará descriptivamente y empíricamente las incidencias de las transferencias en la conducta fiscal municipal, demostrando el esfuerzo fiscal de cada entidad territorial categorizada.

1.2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Considerando que las transferencias intergubernamentales, las cuales fueron asignables a las entidades subnacionales, específicamente a las municipalidades (en el caso del presente documento, las Municipalidades del departamento de La Paz) de forma continua y paulatinamente creciente en el tiempo, constituyeron una fuente de recursos imprescindibles para la gestión fiscal y financiera institucional, asimismo demostraron ser altamente dependientes con estos tipos de recursos, el cual generó un efecto negativo con respecto a la generación de sus propios recursos, es decir que el esfuerzo fiscal por concebir más recursos propios y ser autosostenibles en el mediano y largo plazo afecto en su comportamiento fiscal.

Ante este panorama surge el siguiente problema de investigación:

¿Cómo incide las transferencias intergubernamentales, como recursos altamente dependientes para las Municipalidades del departamento de La Paz, en la generación de sus propios recursos traducidos como efecto de su esfuerzo fiscal municipal en su conducta fiscal?

BIBLIOTECA DE ECONOMIA

Las Municipalidades no han optado por consolidar un comportamiento efectivo para poder generar sus propios recursos y/o poder autofinanciarse para su sustentabilidad en el gasto tanto corriente como de capital.

1.3. OBJETIVOS

1.3.1. OBJETIVO GENERAL

El objetivo general del presente trabajo es medir el efecto de las transferencias de recursos del gobierno central en el esfuerzo fiscal de los Municipios de La Paz, como única consecuencia de su generación de recursos propios los cuales inciden en su conducta fiscal municipal.

1.3.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Explicar la evolución e incidencias de las transferencias intergubernamentales que son asignadas a las municipalidades de La Paz, a nivel categorizado.
- Describir la evolución de los diferentes flujos de ingresos propios que generan los Municipios de La Paz, a nivel categorizado.
- Analizar la dependencia fiscal que ocasiona la asignación de transferencias en el esfuerzo fiscal municipal.
- Realizar estimaciones econométricas, a través del Método de Datos de Panel, los cuales permitan mostrar una comparación de resultados entre el total de municipios de La Paz y las categorías municipales.
- Elaborar propuestas de políticas que contribuyan a la mejor asignación de los recursos del Estado en el beneficio de las regiones.

1.4. HIPÓTESIS

Una asignación mayor de transferencias de recursos del gobierno central a los gobiernos subnacionales (específicamente a las Municipalidades del departamento de La Paz), desincentiva a la generación de recursos propios de las Municipalidades, ya que incide negativamente en la conducta fiscal, a través de su esfuerzo fiscal.

BIBLIOTECA DE ECONOMIA

1.5. IDENTIFICACIÓN DE VARIABLES

Variable Dependiente

- Recursos Propios Fiscales

Variables Independientes

- Coparticipación Tributaria (CT)
- Alivio a la Deuda Pública Externa – HIPCII (siglas en ingles)
- Impuesto Directo a los Hidrocarburos – IDH

1.6. JUSTIFICACIÓN

El estudio de investigación, propone un análisis novedoso y de importancia para llegar a los posibles lineamientos de políticas del proceso de descentralización en el marco de las Autonomías ya implementado en la actualidad, asimismo el presente documento contribuye con una reflexión a la gestión fiscal y financiera de los Gobiernos Municipales de Bolivia, ya que la característica de estos y en función a los resultados obtenidos, se caracteriza por una alta dependencia de los recursos por transferencias que asigna el gobierno central a las Municipalidades, el cual incide estrictamente en la conducta fiscal, como producto de su esfuerzo fiscal. Es decir, el efecto sustitución que ocasiona las transferencias intergubernamentales con los recursos que se genera por recursos propios.

En la literatura de la descentralización fiscal hay dos explicaciones centrales sobre los impactos de las transferencias intergubernamentales en el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales. La primera explicación tiene su origen en el supuesto racional de la maximización de beneficios. Según esta explicación, el aumento de las transferencias reduce el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales (pereza fiscal) pues postula que los municipios se comportan como actores racionales que procuran evitar los costos políticos y administrativos de la recaudación fiscal. La segunda explicación, generalmente conocida como el efecto vuela papel (flypaper effect), tiene su base en

BIBLIOTECA DE ECONOMIA

el principio de que los gobiernos receptores de las transferencias utilizan estos recursos para el propósito que les fueron otorgados. Según esta explicación, el aumento de las transferencias no reduce la recaudación fiscal, sino que por el contrario aumenta los gastos totales en aproximadamente la misma proporción en que aumentaron las transferencias, ya que en efecto las transferencias son utilizadas para los propósitos que fueron otorgadas.

Asimismo, se argumenta que la descentralización reduce la brecha entre los proveedores de servicios públicos y los consumidores locales, con lo cual se aumenta la eficiencia y se reducen los costos económicos; ocasionalmente la descentralización en Bolivia los municipios han reducido su esfuerzo fiscal, debido a que prefieren recibir más transferencias intergubernamentales que enfrentar los costos de la recaudación fiscal.

En el marco del proceso de descentralización, resulta imperativo analizar la gestión fiscal de los municipios con miras de su sustentabilidad y sostenibilidad de su capacidad financiera y su continuidad del proceso autonómico, debido a que los escenarios de distribución de los recursos, las fuentes de ingresos de las entidades subnacionales y según el contexto de la economía en general, se incrementan en porcentajes periódicamente, pero que a la vez en el mediano y largo plazo existan las posibilidades de un efecto contrario al ya vivido. Al respecto, la implementación del proceso de descentralización en Bolivia, mostro que los ingresos fueron creciendo de acuerdo al nivel de crecimiento de la economía nacional, pero esta acción no presenta una relación directa con las recaudaciones de recursos propios que debería de existir en los Gobiernos Subnacionales.

El incremento de las transferencias intergubernamentales posibilitó la mayor gestión de los Gobiernos Autónomos, donde se vio mayor destino de esos ingresos a la inversión pública subnacional, con el fin de mejorar el nivel de vida, en especial de las aéreas rurales.

BIBLIOTECA DE ECONOMIA

1.7. DELIMITACIÓN

Espacial.- El análisis de la presente investigación, en su afán de poder demostrar la hipótesis y considerando que para dicho objeto el análisis implica el estudio de una extensa información subnacional, se toma como espacio especifico de nivel local (Municipal), a los ochenta Gobiernos Autónomos Municipales que conforma el departamento de La Paz, en su nivel desagregado y en función a la población existente en estos municipios, se clasificó en cuatro grupos categorizados (A, B, C y D), al respecto se detallaran más adelante sus características y elementos de cada una de ellas, las cuales son objeto del presente documento.

Temporalidad.- En vista a que el proceso de descentralización fiscal y financiera se aplicó en Bolivia el año 1994, el cual dio comienzo a la municipalización a través de la asignación de los recursos de Coparticipación Tributaria y que paulatinamente se fueron adhiriendo otros tipos de transferencias en el tiempo hasta la actualidad, la investigación abarcará un periodo de 16 años, es decir desde el año 1994 hasta el 2009. Al respecto cabe aclarar que, la información fiscal y financiera municipal requerida para la implementación en la serie a analizar se encuentra en pleno proceso de validación, no se aplicara al presente documento.

1.8. METODOLOGÍA Y MÉTODO

El presente Estudio es de tipo descriptivo, ya que describe y analiza determinados fenómenos en la gestión de los gobiernos municipales y el efecto de algunas variables en determinados comportamientos de gestión.

La metodología a ser empleada, se detalla a continuación:

a) Método Empírico: la observación científica, como resultado del conocimiento empírico es la percepción dirigida a la obtención de información sobre objetivos y fenómenos de la realidad, constituye la forma más elemental del conocimiento científico que se encuentra en la base de los demás métodos. Este método será aplicado para comprender en su cabalidad el fenómeno económico derivado de los procesos de descentralización fiscal – financiera.

BIBLIOTECA DE ECONOMIA

b) Método Deductivo: Es un proceso en el que a partir de elementos generales, de fenómenos plurales, se obtienen conclusiones o leyes particulares. Es un método general que se aplica a todas las ciencias, pero no a todas las etapas del proceso[4]. Evidentemente, la idea es que a partir del estudio general de las transferencias intergubernamentales de recursos en la conducta fiscal, poder inducir a aspectos particulares en el esfuerzo fiscal por categoría municipal.

Diseño Metodológico

El trabajo en cuestión utilizará métodos empíricos del proceso de la investigación científica, lo que implica toda una serie de procedimientos prácticos con el objeto y los medios de investigación que permitan revelar las características fundamentales y relaciones esenciales del objeto que son accesibles a la contemplación sensorial[5].

Sin embargo, para la expresión de los resultados de la observación científica, no son suficientes los conceptos cualitativos y comparativos, sino que es necesaria la atribución de valores numéricos a las relaciones y propiedades, para evaluarlas y representarlas adecuadamente. Por lo tanto, la medición es el método empírico descriptivo que se desarrolla con el objeto de obtener información numérica acerca de una propiedad o cualidad del objeto, proceso o fenómeno, donde se comparan magnitudes medibles conocidas.

El instrumento utilizado será la medición econométrica de la relación existente entre las variables de estudio, a través de la aplicación de Datos de Panel, el cual arrojara los resultados de las variables a regresionar, asimismo se utilizara del análisis estadístico de las tendencias.

Tipo de Investigación

La investigación se define como correlacional y explicativa.

[4] Céspedes Esteves Jorge, "Metodología de la investigación", Guía de Elaboración y Presentación de Redacción de Tesis de Grado. Universidad Técnica de Oruro. Abril 2001
[5] Álvarez de Sayas Carlos M., "Metodología de la Investigación Científica", Ed. Kipus

BIBLIOTECA DE ECONOMIA

Es correlacional toda vez que su interés es analizar la relación entre dos o más variables, como la incidencia de las transferencias intergubernamentales y sus características, en el esfuerzo fiscal que como producto define la conducta fiscal de los Gobiernos Municipales.

Es explicativa porque la redacción del trabajo final se verá favorecida en gran medida por la adecuada organización y clasificación que se realizara de los datos e información. Esta etapa requiere un trabajo de análisis de reflexión y selección de los resultados.

BIBLIOTECA DE ECONOMIA

2. MARCO LEGAL – NORMATIVO

La Descentralización Fiscal es la transferencia de recursos del nivel superior o central al inferior o subnacional para cumplir las tareas o competencias asignadas, un gobierno subnacional sólo puede cumplir las tareas que se le han transferido mediante disposiciones o reglamentaciones normativas, si dispone de los recursos necesarios y de las competencias de decisión en materia de gastos, por ello en este capítulo se analizará la legislación que regula las transferencias intergubernamentales de los Gobiernos Municipales y por defecto las entidades Subnacionales

Las disposiciones normativas estructurales que reglamentan todo el proceso de descentralización fiscal y financiera para las entidades subnacionales (Prefecturas Departamentales y Gobiernos Municipales) y Universidades Públicas, tanto para las transferencias de recursos institucionales y asignación de competencias según magnitud institucional se consideran en las siguientes normativas, emitidos por la legislación boliviana:

2.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO

La Constitución Política del Estado aprobada en el Referéndum de 25 de enero de 2009 y promulgada el 7 de febrero de 2009, establece en materia de ordenamiento territorial que, Bolivia se organiza en Departamentos, provincias, municipios y territorios indígena originario campesinos.

Los principios que rigen la organización territorial y entidades territoriales descentralizadas y autónomas son: la unidad, voluntariedad, solidaridad, equidad, bien común, autogobierno, igualdad, complementariedad, reciprocidad, equidad de género, subsidiariedad, gradualidad, coordinación y lealtad institucional, transparencia, participación y control social, provisión de recursos económicos y preexistencia de las naciones y pueblos indígena originario campesinos.

BIBLIOTECA DE ECONOMIA

Con relación a los Ingresos del Estado, se dividen en rentas nacionales, departamentales, municipales e indígena originario campesinos, los cuales se invierten independientemente por sus Tesoros, clasificándolos según nivel institucional y según normativa explicita por Recurso. Referente a los recursos por Hidrocarburos, el Estado ejerce la propiedad de toda la producción de hidrocarburos del país y es el único facultado para su comercialización que como producto de ello, los ingresos será propiedad del Estado, destinando a la inversión conforme al Plan General de Desarrollo Económico y Social del País.

Establece los lineamientos emergentes de las competencias tanto para los Prefecturas Departamentales, Gobiernos Municipales y Universidades Públicas, así como también los lineamientos de dichas entidades en atribuciones, competencias, obligaciones y deberes, en el marco de las autonomías.

2.2. LEY DE PARTICIPACIÓN POPULAR

La Ley N°1551 de Participación Popular, aprobada el 20 de abril de 1994, reconoce, promueve y consolida el proceso de Participación Popular articulando a toda la sociedad en la vida jurídica, política y económica del país, procurando mejorar la calidad de vida; reconoce personalidad Jurídica a las Organizaciones Territoriales de Base (OTBs), municipaliza todo el territorio nacional, establece el principio de distribución igualitaria por habitante de los recursos de la Coparticipación Tributaria y reordena las atribuciones y competencias municipales.

La Coparticipación Tributaria es entendida como una transferencia de recursos provenientes de los ingresos nacionales en favor de los Gobiernos Municipales y las Universidades Públicas para el ejercicio de las competencias definidas por Ley, de la recaudación efectiva de las rentas nacionales, el 20% se destina a los Gobiernos Municipales y el 5% a las Universidades Públicas, pero descontando los valores fiscales y los gastos de administración aduanera, el saldo correspondería al Tesoro General de la Nación. De los recursos que percibe los Gobierno municipales por concepto de Coparticipación Tributaria solo el 15% podrán destinarse en gastos

BIBLIOTECA DE ECONOMIA

corrientes, por consiguiente el 85% restante serán destinados en inversión pública[6]. Asimismo, la Coparticipación Tributaria se distribuirá entre las municipalidades beneficiarias en función del número de habitantes de cada jurisdicción municipal y entre las universidades públicas beneficiarias, de acuerdo al número de habitantes de la jurisdicción departamental en la que se encuentren.

En lo que se refiere a los recursos de la Participación Popular, reclasifica los Ingresos Nacionales, Departamentales y Municipales.

a) Como ingresos Nacionales define a los siguientes:

1. El impuesto al Valor Agregado (IVA)
2. El Régimen Complementario del IVA (RC-IVA)
3. El Impuesto a la Renta Presunta de Empresas (IRPE) hoy Impuesto a las Utilidades de las Empresas (IUE).
4. El Impuesto a las Transacciones (IT)
5. El Impuesto a los Consumos Específicos (ICE)
6. El Gravamen Aduanero Consolidado (GAC)
7. El impuesto a la transmisión gratuita de bienes (Sucesiones)
8. El Impuesto a las Salidas al Exterior (ISAE)

b) Son ingresos Departamentales:

1. Las Regalías asignadas por ley (también se crea el Fondo Compensatorio Departamental con recursos del Tesoro General de la Nación, a favor de los departamentos que estén por debajo del promedio nacional de regalías departamentales por habitante).

c) Son Ingresos Municipales

1. El Impuesto a la Renta Presunta de Propietarios de Bienes que comprende:

[6] El nuevo porcentaje de distribución de los recursos para gastos corrientes y de inversión pública, fueron definidos mediante Ley N°1702 de 17 de julio de 1996 (Ley de Modificaciones a la Ley N°1551 de Coparticipación Tributaria).

BIBLIOTECA DE ECONOMIA

- Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles
- Impuesto a la Propiedad de Vehículos Automotores
- Impuesto Municipal a la Transferencia de Inmuebles
- Impuesto Municipal a la Transferencia de Vehículos Automotores

2. Patentes e Impuestos establecidos por Ordenanza Municipal

La totalidad de las rentas municipales definidas anteriormente, son de dominio exclusivo de los Gobiernos Municipales, quienes son responsables de recaudarlas e invertirlas de acuerdo al Presupuesto Municipal, conforme a las normas y procedimientos técnico tributarios reglamentados por el Poder Ejecutivo.

La fórmula para distribuir los recursos de coparticipación tributaria de un municipio '*N*' es la siguiente:

$$Municipio_n = \frac{20\%(RIN - VF) + 20\%(RA - VF - Gadm)}{Población_t} * Población_n$$

Donde:

RIN = Recaudación de Impuestos Nacionales
VF = Valores Fiscales[7]
RA = Recaudación Aduanera (GAC)
Gadm = Gastos de administración aduanera

Asimismo, transfiere la infraestructura física en los servicios de salud, educación, cultura, deportes, caminos vecinales y micro-riego y amplía las competencias municipales.

Con relación a la ampliación de las competencias municipales, lo delega a través de la administración y control de todo mueble e inmueble de propiedad del Municipio; dota de equipamiento a sus dependencias; supervisa, fiscaliza promueve, fomenta y construye todo patrimonio de la entidad en función del bienestar de la comunidad.

[7] Los Valores fiscales son certificados de pago al portador que el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas utiliza como medio de pago, para que su portador lo descuente de pagos fiscales, estos valores por tanto no coparticipan.

BIBLIOTECA DE ECONOMIA

2.3. LEY DE DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

La Ley de Descentralización Administrativa N°1654 de 28 de julio de 1995, establece la estructura organizativa del Poder Ejecutivo a nivel Departamental, conforme al sistema de transferencia y delegación de atribuciones de carácter técnico-administrativo y el régimen económico y financiero departamental.

En base al Artículo 20° de dicha ley, los recursos de dominio y uso departamental son las siguientes fuentes:

a) Las Regalías Departamentales creadas por ley.
b) Los recursos del Fondo Compensatorio Departamental creado por la Ley 1551.
c) El 25% de la recaudación efectiva del Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus derivados.
d) Las asignaciones consignadas anualmente en el Presupuesto General de la Nación para el gasto en servicios personales de salud, educación y asistencia social.
e) Las transferencias extraordinarias del Tesoro General de la Nación, en los casos establecidos en el Art. 341 de la nueva Constitución Política del Estado.
f) Los créditos y empréstitos internos y externos contraídos de acuerdo a las normas del Sistema Nacional de Tesorería y Crédito Público.
g) Los recursos provenientes de la enajenación de los bienes a su cargo.
h) Los ingresos provenientes de la prestación de servicios y del usufructo de los bienes a su cargo.
i) Los legados, donaciones y otros ingresos similares

Los recursos a los que hace referencia el inciso b), no podrán exceder al 10% de la recaudación efectiva del Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus derivados. En caso de exceder este límite su distribución se ajustará proporcionalmente entre los departamentos beneficiarios. La distribución de los recursos a los que se refiere el inciso c), se efectuará de la siguiente manera: 50% en función del número de habitantes de cada departamento y 50% en forma igualitaria para los nueve departamentos.

BIBLIOTECA DE ECONOMIA

Con relación a las asignaciones de recursos para programas y proyectos de inversión, el Prefecto asigna para su financiamiento, el 85% de las Regalías Departamentales, Fondo de Compensación y del 25% de la recaudación efectiva del Impuesto Específicos a los Hidrocarburos y sus Derivados y el 100% de los créditos y empréstitos internos y externos. La asignación de recursos para Gastos Administrativos, el prefecto destinara hasta un 15% de las Regalías Departamentales, Fondo de Compensación y del 25% de la recaudación efectiva del Impuesto Específicos a los Hidrocarburos.

Se define como atribuciones del Prefecto: la construcción y mantenimiento de carreteras, caminos secundarios y otros concurrentes con los Gobiernos Municipales, la electrificación rural, infraestructura de riego y apoyo a la producción, investigación y extensión técnico- científica, conservación y preservación del medio ambiente, promoción del turismo, programas de asistencia social y fortalecimiento municipal, otros concurrentes con los municipios siempre y cuando los recursos prefecturales sean otorgados con criterios de equidad o con la fórmula establecida en el artículo 12 de la Ley del Diálogo 2235.

2.4. LEY DEL DIALOGO 2000

La Ley del Diálogo Nacional N°2235 de 31 de julio de 2001, establece los mecanismos para la distribución de recursos del Alivio de la Deuda para Países Altamente Endeudados Reforzada (conocido como HIPC II, Iniciativa para los países altamente endeudados - Heavily Indebted Poor Countries), establece los lineamientos básicos para la gestión de la Estrategia de Reducción de la Pobreza que guían las acciones del Estado para promover un crecimiento equitativo, crea mecanismos de control social a nivel nacional, departamental y municipal y finalmente institucionaliza el Diálogo Nacional; dicha ley es de cumplimiento obligatorio para todos los organismos públicos de la Administración Central y Departamental, instituciones públicas descentralizadas y Gobiernos Municipales.

La Política Nacional de Compensación (PNC) es una política de apoyo al proceso de descentralización con propósito de ordenar las transferencias que bajo distintas

BIBLIOTECA DE ECONOMIA

condiciones son otorgadas al Gobierno Central, Prefecturas y Municipios, promoviendo la transparencia y equidad de dichas transferencias destinadas a la inversión pública.

El principio que define la PNC es que todos los recursos que reciba el país en calidad de transferencias no reembolsables de la cooperación internacional, prefecturas, gobierno central, ONGs e inclusive las entidades privadas que administran recursos públicos o de ayuda oficial al país, deben ser transferidos a los municipios por medio de la fórmula descrita en los siguientes párrafos.

La Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza reconoce como principal beneficiario a la población del país, con énfasis en las mujeres y de manera particular a los pueblos y comunidades indígenas y los barrios urbanos marginales.

En relación a la distribución de los recursos HIPC II, se asigna los ingresos de la Cuenta Especial Dialogo 2000 a las Municipalidades del país, distribuidas de la siguiente manera:

a) 20% para mejoramiento de la calidad de servicios de educación escolar pública, de acuerdo a la población escolarizada por municipio, oficialmente registrada por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.
b) 10% para mejoramiento de la calidad de los servicios de salud pública, según datos de población del último Censo Nacional de Población.
c) 70% para programas municipales de obras en infraestructura productiva y social, a efectos de establecer el porcentaje de los recursos que le corresponde a cada Municipalidad, se calculara la población del Municipio correspondiente, de acuerdo a la siguiente fórmula:

Población = (Población A)*(-1) + (Población B)*(0) + (Población C)*(1) + (Población D)*(2) + (Población E)*(3)

Donde:

Población Recalculada:	Población de cada Municipio recalculada en función de sus índices de pobreza
Población A:	Número de Habitantes del Municipio que corresponden a la categoría de población con Necesidades Básicas

BIBLIOTECA DE ECONOMIA

Insatisfechas.

Población B:	Número de Habitantes del Municipios que corresponden a la categoría de población en el Umbral de la Pobreza.
Población C:	Número de Habitantes del Municipios que corresponden a la categoría de población de Pobres Moderados.
Población D:	Número de Habitantes del Municipios que corresponden a la categoría de población de Pobres Indigentes.
Población E:	Número de Habitantes del Municipios que corresponden a la categoría de población de Pobres Marginales.

A la vez, la distribución porcentual de la Cuenta Especial Dialogo 2000 para programas Municipales descritos en el inciso c) será repartida de la siguiente manera:

- El 70% de los recursos HIPC se los divide entre el resultado de la población total nacional ponderada por pobreza. Ese resultado se lo multiplica por la población ponderada por pobreza de cada municipio. Así obtenemos los recursos asignados a cada municipio con el 70% de los recursos HIPC.

$$\text{Determinación de Recursos HICP Municipio X (Del 70\%)} = \frac{\text{70\% de los Recursos HIPC}}{\text{Población Total Nacional Ponderada por Pobreza}} \times \text{Población Ponderada por Pobreza del Municipio X}$$

- El 30% de los recursos HIPC se los divide entre los nueve departamentos a todos por igual. Ese monto, dentro de cada departamento, se lo divide entre la población departamental ponderada por pobreza; el resultado se los multiplica por la población ponderada por pobreza de cada municipio. Así obtenemos los recursos asignados a cada municipio con el 30% de los recursos HIPC.

$$\text{Determinación de Recursos HICP Municipio X (Del 70\%)} = \frac{\text{30\% de los Recursos HIPC / 9}}{\text{Población Deptal.}} \times \text{Población Ponderada por Pobreza del Municipio X}$$

BIBLIOTECA DE ECONOMIA

La fórmula considera en forma implícita un criterio de equidad, de modo que al considerar el cálculo de la distribución de recursos, la población pobre sea más beneficiada que la población no pobre. El modelo se basa en el indicador de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) que diferencia cinco estratos de pobreza: habitantes con necesidades básicas satisfechas, en umbral de pobreza, pobres moderados, pobres indigentes y pobres marginales8.

2.5. LEY DE HIDROCARBUROS

La Ley de Hidrocarburos N°3058 de 17 de mayo de 2005, establece un nuevo marco impositivo en cuanto a regalías e impuestos, creando el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH). El objeto del IDH es gravar la producción fiscalizada de petróleo, Gas Natural y Gas Licuado de Petróleo de Plantas GLP medida en punto de fiscalización en la primera etapa de comercialización[9].

El hecho generador de la obligación tributaria correspondiente a este impuesto se perfecciona en el punto de fiscalización de los hidrocarburos producidos, a tiempo de la adecuación para su transporte, asimismo, el sujeto pasivo del IDH es toda persona natural o jurídica, pública o privada, que produce hidrocarburos en cualquier punto del territorio nacional.

Establece como alícuota del IDH un 32% del total de la producción de hidrocarburos medida en el punto de fiscalización que se aplica de manera directa no progresiva sobre el 100% de los volúmenes de hidrocarburos medidos en el Punto de Fiscalización en su primera etapa de comercialización. La sumatoria de los ingresos establecidos del 18% por Regalías y del 32% del IDH no será en ningún caso menor al 50% del valor de la producción de los hidrocarburos a favor del Estado. Una vez

BIBLIOTECA DE ECONOMIA

[8] El NBI es un índice de intensidad de pobreza en el hogar, refleja el nivel promedio de satisfacción o insatisfacción de las necesidades básicas de un hogar en relación a los niveles mínimos de vida (normas). Los factores de las necesidades humanas cuyo acceso y adecuación se ha captado en este índice, están conformados en cuatro grandes grupos: i)Vivienda, calidad de los materiales de construcción predominantes en pisos, muros y techos de la vivienda, hacinamiento en el hogar; ii) Servicios e Insumos Básicos, abastecimiento y procedencia del agua, disponibilidad y uso del servicio sanitario y sistemas de desagüe, provisión de energía eléctrica y combustible utilizado para cocinar; iii) Educación, años aprobados, asistencia escolar, condición de analfabetismo; iv) Salud y Seguridad Social, atención en los centros de salud –formal e informal- y de seguridad social.

[9] Decreto Supremo 28223 aprobada el 27 de junio de 2005.

determina la base imponible para cada producto, el sujeto pasivo la expresara en bolivianos, aplicando los precios según Ley establecida.

La Ley establece una distribución de recursos de acuerdo a los Decretos Supremos reglamentarios, detallados en el Anexo I.

2.6. LEY MARCO DE AUTONOMÍAS Y DESCENTRALIZACIÓN "ANDRÉS IBÁÑEZ"

La Ley Nº031 de 19 de julio de 2010, tiene por objeto regular el régimen de autonomías por mandato del artículo 271 de la Constitución Política del Estado y las bases de la organización territorial del Estado, su aplicación está dirigida a los órganos del nivel central del estado y las entidades territoriales autónomas.

El régimen de las autonomías tiene como fin distribuir las funciones político-administrativas del Estado de manera equilibrada y sostenible en el territorio para la efectiva participación de la ciudadanía en la toma de decisiones, la profundización de la democracia y la satisfacción de las necesidades colectivas y del desarrollo socioeconómico integral del país.

La organización territorial tiene como finalidad fortalecer la cohesión territorial y garantizar la soberanía, unidad e individualidad del territorio boliviano, estableciendo un sistema de organización del territorio que configure unidades territoriales funcional y espacialmente integradas de forma armónica y equilibrada. En tal sentido, la organización de los territorios están constituidas por Autonomías Departamentales, Autonomías Municipales, Autonomía Regional y Autonomía Indígena Originaria Campesina.

La Ley Marco de Autonomías y Descentralización, reafirma lo ya señalado en la Ley de Participación Tributaria, en cuanto a los recursos de las entidades territoriales autónomas son los ingresos tributarios, ingresos no tributarios, transferencias del nivel central del Estado o de otras entidades territoriales autónomas, donaciones, créditos u otros beneficios no monetarios que en el ejercicio de la gestión pública y dentro del

BIBLIOTECA DE ECONOMIA

marco legal vigente, permitan a la entidad ampliar su capacidad para brindar bienes y servicios a la población de su territorio.

Al respecto cabe señalar que, a través de la aplicación de esta normativa, quedan abrogadas totalmente dos normas estructurales de la descentralización en Bolivia, las Leyes Nº1551 (Ley de Participación Popular) y Ley Nº1654 (Ley de Descentralización Administrativa), así como de varios artículos de la Código Tributario y Ley de Municipalidades, pero para el efecto del análisis del presente documento y considerando que el mismo encierra el periodo de vigencia de la descentralización, las normativas señaladas anteriormente son de plena utilidad.

BIBLIOTECA DE ECONOMIA

3. MARCO TEÓRICO

Esta sección presenta una revisión de las teorías de la descentralización fiscal, particularmente de la relación entre las transferencias intergubernamentales e ingresos propios de los gobiernos subnacional. De igual manera, esta sección introduce el concepto de desequilibrio fiscal vertical y analiza los impactos de las transferencias intergubernamentales en el esfuerzo fiscal y conducta fiscal de los gobiernos locales.

3.1. POLÍTICA DE PARTICIPACIÓN DEL GOBIERNO CENTRAL EN LA SOSTENIBILIDAD DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES

El sistema de transferencias intergubernamentales le da a la organización del sector público un grado de libertad para el logro de la eficiencia económica. De la asignación eficiente de recursos y gastos entre niveles de gobierno puede resultar que, con equilibrio financiero del sector público global, algún nivel sea “superavitario” (por ser eficiente asignarle más ingresos que gastos) y otro sea “deficitario” (ahora porque es eficiente asignarle más gastos que ingresos). Esta situación se verifica en casi todos los países y lo que varía es la magnitud y la forma en la que se instrumentan las transferencias.

El proceso de descentralización aparece y se desarrolla como elemento para obtener la estabilidad económica, política y social, pero sobre todo un gobierno democrático, es preocupación de todos los niveles de gobierno que conforma un estado, que la descentralización al considerar la asignación de funciones a los gobiernos subnacionales, esté debe estar acompañada de un marco fiscal financiero adecuado que haga sostenible dicho proceso.

BIBLIOTECA DE ECONOMIA

3.2. DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

Se puede establecer, básicamente, que la descentralización es un proceso mediante el cual se transfiere poder de decisión y responsabilidad desde el nivel central de una organización a unidades descentralizadas o alejadas del centro. Ésta se aplica tanto en organizaciones privadas como públicas con el propósito general de mejorar la eficiencia en el cumplimiento de sus objetivos (Boisier, 1990)[10].

La descentralización hacia el mercado es el traspaso hacia personas privadas de la responsabilidad de la prestación de servicios tradicionalmente a cargo del Estado. La descentralización, de acuerdo a la perspectiva política, implica entonces, una redistribución del poder y una legitimidad democrática del mismo, a favor de las comunidades locales. Es decir, lo que se debe producir es una modificación sustancial del lugar donde se toman las decisiones, sometiendo estas instancias a un control efectivo de la población. En su dimensión administrativa la descentralización se entiende como la transferencia de funciones, recursos y capacidad de decisión del gobierno central, a los gobiernos territoriales para la provisión de determinados servicios públicos y sociales y para la realización de obras públicas (Rufián y Palma, 1991)[11].

Así pues, la descentralización en su dimensión funcional implica reconocer determinadas competencias a organismos que no dependen jurídicamente del gobierno central. Para que ello sea así, una forma de definir según teoría, las formas de descentralización de manera general precisan señalar tres conceptos importantes: desconcentración, delegación y devolución.

La Desconcentración se refiere únicamente a una redistribución de funciones dentro de un gobierno central. Puede significar la desconcentración física y regional hacia otra ciudad o a otra rama del gobierno, este concepto es el menos representativo de la descentralización porque de ninguna manera se realiza una descentralización real de la autoridad para tomar decisiones. En nuestro modelo podemos relacionarlo con las

[10] Boisier, Sergio (1990), *La descentralización en Latinoamérica*, Santiago de Chile, ILPES
[11] Rufian, Dolores y Eduardo Palma (1991), *Las nociones de centralización y descentralización*, Santiago de Chile, ILPES

BIBLIOTECA DE ECONOMIA

Prefecturas por ser una administración a través de competencias técnico-administrativas transferidas y delegadas no privativas del Gobierno Nacional. La Delegación a diferencia del concepto de descentralización, este involucra una delegación real de cierta autoridad decisoria a nivel más bajo de gobierno. El modelo de "mande – mandatario" o "principal – agente" se ajusta al modelo de delegación, donde el mandante delega al mandatario ciertas atribuciones discrecionales. Y por último la Devolución se refiere a la delegación de la totalidad de las atribuciones de toma de decisiones a un nivel inferior de gobierno, esta devolución puede involucrar la capacidad de establecer nuevos impuestos, obtener empréstitos y utilizar libremente las transferencias o subvenciones sin contrapartidas, es decir no tiene ningún grado de condicionalidad o restricción (Bird 1996).

Si el objetivo es exclusivo de hacer más eficiente la asignación de recursos y la producción de los bienes y servicios locales, junto con el mejoramiento en la distribución de los recursos y el manejo estable de las variables macroeconómicas, se estaría promoviendo básicamente una descentralización económica.

3.2.1. TEOREMA DE CHARLES TIEBOUT

Entre las principales contribuciones al desarrollo de la teoría del federalismo fiscal se encuentra el planteamiento de Charles Tiebout (1956)[12], quien dilucidó la respuesta más ingeniosa y de mayor repercusión académica y analítica al problema de cómo lograr un federalismo fiscal eficiente. Tiebout planteó que para obtener la eficiencia o el nivel de producción eficiente en la generación de bienes públicos locales se debe dejar que los ciudadanos revelen sus preferencias dirigiéndose hacia ellas, eligiendo el lugar donde quieren vivir. En este esquema los gobiernos locales deben actuar como si fueran un productor privado buscando maximizar su eficiencia y cada ciudadano debe actuar como un consumidor, buscando maximizar su utilidad. En este sentido, Tiebout explicó por qué los gobiernos locales se constituyen en la mejor vía para asignar el

[12] Tiebout Charles (1956). Testing the Flupaper Effect: The Japanese Case. Public Choise Studies N°14.
El Federalismo Fiscal es un régimen que se produce cuando existe una relación "principal-agente" entre los gobierno central y los gobiernos subnacionales, mientras que un contexto de "finanzas federales" la relación entre ambos gobiernos se asemeja a una "negociación entre principales" (no necesariamente con igual jerarquía).

BIBLIOTECA DE ECONOMIA

gasto público, en razón a que conocen más de cerca las necesidades de sus ciudadanos y tienen mayor capacidad de respuesta (Wiesner, 1992)[13].

Es en este ámbito de discusión que Tiebout encuentra, para el problema de cómo diseñar una organización estatal eficiente, una solución análoga a un sistema de mercado. Tiebout plantea que los ciudadanos –consumidores– revelan sus preferencias a través del voto o por medio de la migración individual hacia la localidad que ofrece la combinación de ingreso y gasto que más se acople a sus preferencias. En otras palabras, migran buscando la canasta de bienes y tributos que más satisfaga sus preferencias individuales, lo que en la literatura se ha denominado *votar con los pies.*

Sin embargo la solución análoga al sistema de mercado, planteada por Tiebout, debe partir de supuestos críticos como los de libre movilidad de las personas y de los recursos de una comunidad a otra, de la ausencia de externalidades positivas o negativas, del perfecto conocimiento de las ventajas y desventajas de cada localidad por parte de los ciudadanos y en general de los supuestos derivados del esquema teórico neoclásico, que difícilmente puedan darse de manera homogénea entre los gobiernos locales del contexto latinoamericano.

3.2.2. TEOREMA DE LA DESCENTRALIZACIÓN DE OATES

Otro aporte importante para demostrar las ventajas en eficiencia económica que se derivan de la descentralización lo constituye el llamado "*Teorema de la descentralización*" formulado inicialmente por Pennock (1959) y reformulado por Oates (1977)[14]. Este teorema se limita a situaciones en que los costos de provisión del bien son iguales entre los distintos niveles de gobierno y sostiene que el bienestar logrado con la descentralización es mayor si hay diversidad de las demandas entre las jurisdicciones. El interés que guía su análisis no es la descentralización en sí misma sino encontrar su grado óptimo. Es decir, el interrogante a resolver es qué nivel

[13] Wiesner, Eduardo (1992), *Colombia: Descentralización y federalismo fiscal*. Informe Final de la Misión para la Descentralización, Presidencia-DNP.
[14] Oates, Wallace (1977), *Federalismo fiscal*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, Serie Colección Nuevo Urbanismo.

BIBLIOTECA DE ECONOMIA

gubernamental puede responder mejor a la provisión de servicios públicos reconociendo el interés de los ciudadanos.

El teorema de la descentralización indica que "en ausencia de ahorro de costos por la provisión centralizada de un bien y de efectos externos interjurisdiccionales, el nivel de bienestar será siempre al menos tan alto, y habitualmente más alto, si los niveles de consumo del bien que son eficientes en el sentido de Pareto se proveen en cada jurisdicción, en vez de proveerse *cualquier* nivel uniforme y único para todas las jurisdicciones" (Oates, 1977). Así pues, en la teoría del federalismo fiscal las ventajas que se derivan de la descentralización de la actividad pública pueden sustentarse mediante este teorema, pues en condiciones de costos iguales no será más eficiente el suministro colectivo de un bien mediante formas centralizadas que descentralizadas. El suministro descentralizado mediante jurisdicciones geográficas separadas y distintas parece que hace posible la oferta de niveles distintos del bien en cada jurisdicción, permitiendo así un mayor ajuste entre las cantidades suministradas y las preferencias individuales[15].

3.3. COMPONENTES DE ASIGNACIÓN DE FUNCIONES DE LA GESTIÓN PÚBLICA DESCENTRALIZADA

Un enfoque tradicional es tratar el tema observando las funciones que tienen o deben tener asignados los diferentes niveles de gobierno, transfiriendo recursos adicionales a la capacidad de ingresos propios. Musgrave y Musgrave (1984)[16] diferencian tres funciones principales del gobierno: asignación, distribución y estabilización. En ese orden de ideas también se justifican las transferencias.

3.3.1. FUNCIÓN DE ASIGNACIÓN

La función de asignación busca que la provisión de bienes sociales y el uso de los recursos sean apropiadamente divididos entre bienes públicos y privados.

[15] A partir de estos dos teoremas se ha explicado la manera en que se debe establecer una estructura de gobierno, de forma tal que se promueva la eficiencia en la prestación de bienes públicos locales y una óptima asignación de recursos en la economía

[16] Musgrave, Richard y Peggy Musgrave (1984). *Public Finance in Theory and Practice*. Mac Graw-Hill, Inc. 1984.

BIBLIOTECA DE ECONOMIA

El objetivo de un sistema de transferencias puede ser compensar los costos de bienes meritorios por los cuales no es fácil cobrar, que el sector privado no está interesado en financiar o que los gobiernos subnacionales no pueden ofertar en las cantidades suficientes[17] o simplemente no pueden proveer. En esta situación, el gobierno nacional puede incentivar o inclusive "guiar" a los gobiernos subnacionales a proveer servicios específicos utilizando las transferencias de acuerdo a las prioridades de todo el país.

Con relación a la calidad de los servicios, las transferencias intergubernamentales pueden asegurar un estándar mínimo a lo largo del territorio nacional en todas las regiones y municipalidades. Asimismo, pueden ayudar a reducir las barreras interregionales y por ende las barreras de movilidad de los bienes y factores, contribuyendo entonces a una ganancia de eficiencia.

Entonces, el financiamiento de la función de asignación es facilitada por la existencia de transferencias intergubernamentales y hace que la responsabilidad de asignación del gobierno central hacia los gobiernos subnacionales, facilite el proceso de descentralización, permitiendo a la sociedad alcanzar un nivel más alto de bienestar. Alm (1983)[18] comprobó que la descentralización acompañado con una estrategia de transferencias intergubernamentales apropiada es preferible a cualquier delegación de funciones, asimismo, Alm señala que con un modelo de producción y tributación óptima aplicado a un sistema federal, a través de transferencias intergubernamentales, permite a la sociedad alcanzar un nivel superior de bienestar, más que cuando se le da toda la función de asignación a un solo nivel de gobierno.

Otros aspectos relacionados a la función de asignación y provisión de bienes y servicios son las externalidades interjurisdiccionales (Spillovers 1996).

3.3.2. FUNCIÓN DE DISTRIBUCIÓN

A través de la función de distribución el gobierno asegura una distribución justa de los recursos (ingreso y riqueza). Las transferencias y los subsidios son considerados los

[17] Guarda, Giancarlo (1989). *Financing Urban Services in Latin America*. Discussion paper, The World Bank,1989.
[18] Alm, James. (1983). *Intergovernmental grants and social welfare*. En Public Finance, Netherlands.

BIBLIOTECA DE ECONOMIA

instrumentos preferidos de esta función gubernamental. Las transferencias intergubernamentales reducirán los desbalances verticales (entre niveles de gobierno) y horizontales (entre las mismas regiones y municipalidades). Puesto que la riqueza de las diferentes regiones, y de sus bases tributarias potenciales, es diferente, el gobierno nacional, al contar con un sistema de recaudos centralizado, puede implementar una política redistributiva. A esta consideración de carácter normativo se anteponen, entre otras, la soberanía del consumidor, la dificultad de elegir a las localidades beneficiarias de la redistribución de recursos, y ciertas ineficiencias relacionadas con la elección del lugar de residencia por parte de la población, como las principales dificultades que se presentan en la implementación de los programas destinados a reducir la desigualdad (Laffont J, 1988)[19].

El gobierno central puede estar interesado en disminuir la desventaja de algunas regiones, disminuir la regresividad inclusive del impuesto predial en los territorios más pobres. El gobierno central en este caso asume que los gobiernos subnacionales gastarán o focalizarán estos recursos en los más pobres de sus jurisdicciones. Topham (1982)[20] refuta la idea de que al existir regresividad en los impuestos locales, las transferencias serán necesarias para obtener progresividad, dicho de otra manera, igualar los costos de bienes y servicios y transferir los costos a una base tributaria más equitativa, es refutable. Topham *ibidem* piensa que los mercados pueden actuar de tal manera de equiparar la equidad horizontal. Las tasas impositivas diferenciadas pueden ser capitalizadas en los valores de la propiedad, en cuyo caso las transferencias compensatorias serán innecesarias.

El análisis que precedió Topham depende de la visión sobre la incidencia impositiva, existe una diferencia impositiva con beneficios netos diferentes entre regiones y localidades debido a varias razones, entre ellas:

- Algunas regiones tiene más riqueza en recursos naturales y por lo tanto su base tributaria es más grande.

[19] Laffont J. (1998). Fundamentals of Public Economics Cambridge, Mass. MIT Pres.
[20] Tophan, Naville (1982). *Incidence of Grants in Aid*, En Salford Papers in Economics. Salford, UK.

BIBLIOTECA DE ECONOMIA

- Algunas regiones o localidades tienen ingresos relativamente más altos (o riqueza natural o urbanización consolidada) y por lo tanto mayor posibilidad de mayor recaudación.
- Algunas regiones han heredado costos más altos de provisión como falta de economías de escala, terrenos inhóspitos, o grupos etáreos o grupos vulnerables que demandan servicios más costosos.

Esta diferencia de beneficios fiscales netos incentiva la migración inducida por el lado fiscal, la mano de obra y capital se moverán a zonas con beneficios fiscales positivos netos basados en consideraciones fiscales solamente. El resultado final luego de esta migración inducida por lo fiscal será que los factores se mueven a las áreas ricas creando problemas económicos y sociales con las consiguientes ineficiencias e inequidades. El bienestar nacional disminuye por las externalidades creadas por esta migración inducida por lo fiscal.

3.3.3. FUNCIÓN DE ESTABILIZACIÓN

Una función importante del gobierno en un nivel macroeconómico es la estabilización de la economía alcanzando y manteniendo alto empleo, estabilidad de precios y crecimiento económico. Para llevar a cabo esta tarea compleja, se necesita una política fiscal adecuada, particularmente el gobierno central querrá mantener control presupuestal sobre el monto de las transferencias anuales y los subsidios a los individuos, y a los gobiernos subnacionales, o querrá mantener cierta predictibilidad en los presupuestos y gastos de las regiones y jurisdicciones locales, los cuales pueden ser inflacionarios.

3.4. TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES

3.4.1. RAZONES PARA TRANSFERIR RECURSOS

Los argumentos que se han explorado en la literatura teórica para justificar las transferencias intergubernamentales se basan tanto en razones de eficiencia como de equidad, la primera se explica tanto por la mayor eficiencia relativa que tiene el

BIBLIOTECA DE ECONOMIA

Gobierno Central en el recaudo de los tributos, como por la mayor eficiencia por parte de los gobiernos regionales en la provisión de bienes y servicios públicos. Respecto al recaudo, existe consenso en la literatura en cuanto a que ante un incremento en la tasa tributaria de la administración central para financiar actividades desarrolladas por los gobiernos regionales, los costes administrativos adicionales serían insignificantes (Stiglitz J, 1988)[21].

Además de la eficiencia en los costes de recaudo, la experiencia adquirida por el Gobierno Central en la recolección de impuestos también la hace más eficiente en el control del *"free riding"* que genera la evasión, problema que podría tener una mayor frecuencia en un sistema regional de recaudo (Breton A, & Fraschini A, 1992)[22]. Sumada a estas razones, si se quiere implementar una política redistributiva mediante la tributación, ésta resulta más efectiva cuando se maneja desde el nivel central, pues el uso de impuestos desde el nivel descentralizado para tales fines, incentiva las migraciones entre las regiones, distorsionando la localización de los recursos y de las actividades productivas. En este contexto, un sistema centralizado de recaudos ofrece ciertas economías de escala y ventajas en su manejo y la transferencia de recursos hacia las regiones se constituye en el elemento compensador del sistema.

3.5. TIPOS DE TRANSFERENCIAS

La clasificación de transferencias de recursos de los gobiernos centrales a los gobiernos locales se dividen en tres tipos: transferencias no condicionadas, transferencias condicionadas y transferencias condicionadas equivalentes. La distinción entre ellas es de suma importancia, especialmente cuando se trata de evaluar sus alcances.

3.5.1. TRANSFERENCIA NO CONDICIONADA

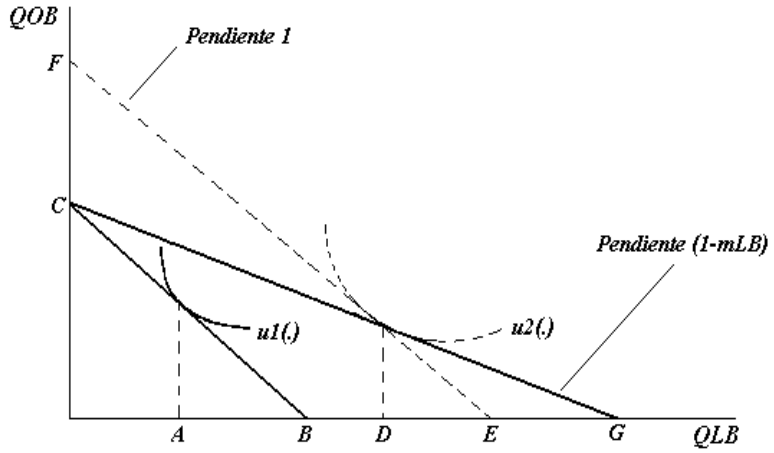
Se refiere a los recursos que cede el gobierno central a los gobiernos subnacionales de libre disponibilidad. Esto conduce a un aumento en la disponibilidad de recursos locales, fenómeno que desde el punto de vista gráfico usualmente se visualiza como

[21] Joseph Stiglitz, (1988). La Economía del Sector Publico. Antoni Bosch, editor, Barcelona.
[22] Breton A. y Fraschini A. (1992). Free-Riding and Intergovernmental Grants, KYKLOS, Vol. 45.

BIBLIOTECA DE ECONOMIA

un desplazamiento hacia afuera de la restricción presupuestaria del gobierno subnacional. El gráfico 1 muestra la restricción de ingresos de un municipio cuando su población dispone de bienes públicos locales QLB y de otro tipo de bienes QOB (que pueden ser privados o públicos, provistos por otro nivel de gobierno).

Gráfico Nº1
Transferencias y la Restricción Presupuestaria de los Municipios



Fuente: Teoría y Práctica de la Hacienda Pública – Musgrave y Musgrave

El efecto de la transferencia no condicionada sobre la restricción presupuestaria está representado por el cambio de BC a EF, cuya pendiente es uno y muestra los precios relativos entre estos dos bienes (el precio de los otros bienes se toma como numerario). Es claro que los mayores ingresos se pueden traducir tanto en mayor consumo de bienes públicos locales, como en mayor consumo privado, mediante la liberación de ingreso personal disponible que tiene lugar porque la subvención se puede traducir en una menor carga impositiva sobre sus residentes. Las ayudas fijas de libre disponibilidad, que por su naturaleza son eficientes en el sentido de Pareto, han sido objeto de especial atención por parte de los analistas, sobre todo para estimar sus efectos sobre el gasto local.

3.5.2. TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS

Las ayudas que reciben las regiones con fines concretos son clasificadas como *transferencias condicionadas*. El objetivo fundamental que persigue el gobierno central es fomentar el gasto local en determinados servicios públicos, entre los que sobre

BIBLIOTECA DE ECONOMIA

salen la educación, la salud, la infraestructura y, en general, los programas de asistencia social. El principal interrogante que surge en cuanto a la efectividad de esta ayuda es si sustituye total o parcialmente la financiación que antes de la transferencia se hacía a cargo del presupuesto local y, después de la ayuda, se realiza a cargo del presupuesto nacional. En otras palabras, la ayuda podría no ser eficaz, es decir, no tener sus mayores alcances, si simplemente se traduce en un cambio de fuente de financiamiento y no se ve incrementado el gasto local en el programa en cuestión.

Al respecto, la teoría señala que la ayuda condicionada es más eficaz, en la medida en que su cuantía supere el gasto que sin ella realizaba el gobierno local. Más específicamente, una subvención condicionada a un programa específico de gasto tiene mayor alcance en cuanto su magnitud exceda el nivel de gasto deseado (que puede ser superior al que efectivamente se registraba antes de la ayuda), pues de lo contrario, los gobiernos locales pueden utilizar parte o la totalidad de dicha transferencia para aliviar la carga tributaria.

3.5.3. TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS EQUIVALENTES

Es común que el gobierno central oriente las subvenciones a ciertos programas concretos de gasto, mediante un sistema especial de transferencias que incentive a las administraciones regionales a participar en su financiación. A este tipo de ayudas se les conoce como *transferencias condicionadas equivalentes*, en razón a que el gobierno central proporciona a un gobierno local una ayuda equivalente a los gastos que éste realiza en el programa que se quiere impulsar. Así, si una comunidad decide no gastar nada en bienes públicos, no recibe ninguna subvención, y por cada peso que decida gastar en un bien público, obtiene el doble de ellos, aunque implique dejar de gastar dicho peso en bienes privados.

El efecto de las transferencias equivalentes sobre la restricción presupuestaria de una comunidad difiere al de los casos examinados. Para el municipio, la provisión de bienes públicos le resulta más barata, pues solamente cubre con sus propios recursos una parte de su valor total, lo que lleva a que el precio relativo de los bienes públicos se reduzca (la pendiente cambia de 1 a (1-mLB), donde mLB es la fracción del precio

BIBLIOTECA DE ECONOMIA

que se financia con la transferencia)[23]. Desde el punto de vista gráfico, esto significa que la restricción presupuestaria sufre una rotación hacia afuera sobre el punto C (línea CG) lo cual influye de manera extraordinaria en la composición del gasto de la comunidad, pues finalmente incrementa su consumo por bienes públicos locales de A a D unidades.

Podemos concluir que las transferencias no condicionadas son las que tienen los mayores efectos sobre el bienestar de una comunidad, esta conclusión se corrobora en la gráfica 1, cuando se traza una nueva curva de indiferencia que sea tangente a la recta EF, la cual se encontrará por encima de la curva u2(.). Para el caso de bienes normales, la ayuda de libre destinación que reciben los municipios se puede traducir en mayor consumo de bienes tanto públicos como privados. No obstante, si el objetivo de quien transfiere los recursos es fomentar el consumo de ciertos bienes públicos básicos, como el agua potable o los servicios de salud y educación, las transferencias condicionadas equivalentes son más eficaces, en la medida en que dan un mayor estímulo a su consumo al hacer estos bienes relativamente más baratos. En efecto, en el gráfico 1 se observa que el consumo de bienes públicos locales logrado mediante una ayuda condicionada equivalente es de D unidades, nivel que excede el que se alcanzaría con la ayuda no condicionada.

No está de más señalar que los gobiernos centrales utilizan el mecanismo de ayudas condicionadas equivalentes para controlar el mal uso de los fondos transferidos, cuando los municipios tienen libre albedrío en su destinación. Así, bajo otras prescripciones teóricas, como el modelo de agente-principal, en razón a que la función objetivo de las localidades puede diferir de la que persigue la administración central, o a que existe información asimétrica entre estos dos niveles de gobierno, se

[23] El cambio de precios relativos se puede presentar inclusive dentro de los bienes públicos pues, por su naturaleza, la transferencia equivalente se canaliza sólo hacia algunos de éstos. En este caso se requiere separar la decisión de la asignación de los recursos entre los bienes públicos, de la decisión de la asignación de los recursos entre los bienes privados y los públicos. Dicha separación sólo es posible si las preferencias satisfacen la condición de "separabilidad", para lo cual se necesita que la relación marginal de sustitución entre dos bienes públicos, no dependa del consumo de otros bienes.

BIBLIOTECA DE ECONOMIA

recomienda introducir controles al gasto local o incentivos para que los municipios proporcionen ciertos bienes públicos (Hart y Holmstrom, 1987)[24].

3.6. ELEMENTOS TEORICOS DE CONDUCTA FISCAL QUE APROXIMAN A LA ESTIMACION ECONOMÉTRICA

Normativamente, la descentralización fiscal es comúnmente asociada con una serie de virtudes tanto políticas como económicas. Políticamente, los promotores de la descentralización fiscal argumentan que ésta promueve principios democráticos tales como la participación, la responsabilidad y la rendición de cuentas (Shah, 1998). Según esta literatura, la descentralización representa principios de suyo valiosos, en tanto permite que las personas participen en las decisiones que les afectan directamente, independientemente de si esas decisiones son correctas o no (Bird y Villancourt, 1998).

Al igual que los reclamos políticos en favor de la descentralización, los argumentos económicos también subrayan las ventajas de la descentralización. El argumento económico más común es el de la búsqueda de la eficiencia asignativa, ante la presencia de preferencias locales diferentes sobre bienes públicos locales. Estos principios económicos tienen su base en varios modelos normativos, entre los que destacan los de Tiebout (1956), Musgrave (1959) y Oates (1972). Según Musgrave, los gobiernos locales deben estar principalmente a cargo de la función asignativa, pues son éstos quienes deben decidir qué bienes y servicios han de producir y cómo han de emplear sus recursos.

Una prescripción importante tanto de los argumentos políticos como económicos en favor de la descentralización fiscal, es que es esencial que los gobiernos locales hagan un esfuerzo por aumentar sus ingresos propios, ya que de lo contrario "todos los argumentos en favor de aumentar su eficiencia económica y de mejorar su gobernación estarían en riesgo" (IADB 1994). Por ello, la teoría recomienda que los gobiernos locales amplíen su base impositiva, en vez de que aumenten las

[24] Hart O. D. y B. Holmstrom (1987). The Theory of Contracts. In Advances in Economic Theory. Fifth World Congress, Edited by T. Bewley, N.Y. CUP

BIBLIOTECA DE ECONOMIA

transferencias que obtienen de los órdenes superiores de gobierno (IADB, 1994; Jones y Stewart, 1983; Peterson, 1997; Travers, 1986). Según el Council of Europe: "Si la autonomía local es un objetivo tanto político como económico, las autoridades locales requieren, en la medida de los posible, no depender de las transferencias de órdenes superiores de gobierno, ya que la administración de sus impuestos propios les proporciona una base presupuestaria más segura y sostenible en el largo plazo" (1992).

Esta prescripción se origina de la diferencia básica entre ingresos propios y transferencias intergubernamentales. Según la teoría de la descentralización fiscal, las transferencias deben ser entregadas a gobiernos locales sólo después que éstos hayan hecho un esfuerzo por aumentar sus ingresos propios, ya que de lo contrario ello podría desalentar su esfuerzo fiscal, pues tendrían menos estímulos para buscar fuentes alternas de financiamiento o para incrementar la recaudación.

Con base en estos principios, la literatura normativa del federalismo fiscal ha propuesto una distribución óptima tanto de responsabilidades de gasto, como de potestades tributarias entre los distintos órdenes de gobierno. Recientemente, diversos especialistas han recomendado la revisión de dicha distribución. Para una discusión amplia de la distribución tradicional de responsabilidades de ingresos y gastos por orden de gobierno véase Shah (1994), y para una revisión de las críticas a dicha distribución. De igual forma, se argumenta que la recaudación impositiva de los órdenes superiores de gobierno, así como su consiguiente transferencia de estos ingresos termina por debilitar la responsabilidad y la rendición de cuentas de los gobiernos locales. Brennan y Buchanan sostienen que "cuando el gobierno central recolecta y administra los impuestos en favor de sus unidades subordinadas, se genera un efecto idéntico al de una colusión explícita entre estas unidades. Por ello, las unidades locales deben gastar y recaudar de forma independiente" (1980).[25]

[25] De igual forma, el informe que el Comité Layfield en la Gran Bretaña presentó al Parlamento en 1976 concluye que "la única manera de sostener una democracia local sustantiva es ampliando la proporción de los impuestos locales en el total de los ingresos locales" (Travers, 1986). Esto se debe a que la consecución de una verdadera autonomía y rendición de cuentas locales requieren que las autoridades recolecten sus recursos de sus propios

BIBLIOTECA DE ECONOMIA

3.6.1. INGRESOS PROPIOS, TRANSFERENCIAS Y DESEQUILIBRIOS VERTICALES

No obstante los argumentos normativos en favor de la descentralización, en la realidad se observa que "en prácticamente todos los sistemas descentralizados, las políticas de los órdenes subnacionales de gobierno no son completamente financiados por sus fuentes propias de ingreso" (Willis et al., 1999). El origen de este problema, comúnmente conocido como desequilibrio vertical[26], radica tanto en la limitada capacidad impositiva de los gobiernos subnacionales, como en las amplias responsabilidades de gasto que deben enfrentar (Bird y Villancourt, 1998). Por ello, las transferencias intergubernamentales no sólo son la herramienta más común para cerrar las brechas fiscales entre los ingresos y los gastos locales, sino que también representan la principal fuente de ingresos de los gobiernos subnacional (Litvack et al. 1998; Smoke 2001; Spahn 1999).

Los gobiernos locales tienen dos fuentes principales de ingresos propios: el impuesto a la propiedad y los derechos por la provisión de servicios públicos. Los argumentos en favor de la administración local del impuesto a la propiedad son varios, entre los que destacan: la estabilidad en la operación del sistema de tasas, la dificultad para su evasión, y la relativa facilidad para identificar la propiedad sobre la que se debe de aplicar el impuesto (Foster et al. 1980; Peters 1991). A pesar de estas ventajas, el cobro y administración local del impuesto a la propiedad presenta varios problemas, como su alta visibilidad, pues el contribuyente tiene que pagar el impuesto de su ingreso disponible, a diferencia de otros impuestos que se deducen directamente de la fuente (McCluskey 1991).

Otra dificultad proviene de su continua reevaluación, ya que está no sólo requiere de personal altamente calificado, sino que la valuación es una de las funciones urbanas que generan más corrupción (Paul 1975). Por todas estas razones, Bird y Slack

residentes, ya que son éstos quienes votan y pagan impuestos para la provisión de sus servicios (Jones y Stuart 1983).

[26] El desequilibrio vertical –o el grado en que los gobiernos subnacionales dependen de los recursos del gobierno central para financiar sus gastos–comúnmente se mide como la proporción de las transferencias intergubernamentales en el total de los gastos subnacionales.

BIBLIOTECA DE ECONOMIA

concluyen que "hacer que los impuestos a la propiedad sean suficientes para cubrir el incremento necesario de los gastos para mantener un cierto nivel de servicios, requiere de una buena dosis de sudor, lagrimas y sangre políticas" (1983).

En cuanto a los derechos recibidos por los gobiernos locales por la provisión de servicios públicos, la teoría de las finanzas públicas sostiene que siempre que sea posible, los municipios deben cobrar por la provisión de los servicios públicos. Esto se debe a que el cobro de derechos no sólo genera ingresos para las tesorerías locales, sino que también introduce las dinámicas del mercado –vía el sistema de precios– en las actividades del sector público. Económicamente, se argumenta que el cobro de derechos promueve la eficiencia en el consumo de los servicios públicos, ya que proporciona información para que los ciudadanos y el gobierno puedan hacer un mejor uso de sus recursos. Además, también se argumenta que el cobro de derechos está más en acuerdo con los principios económicos de 'beneficio' y 'equidad', en tanto que los usuarios pagan por lo que consumen. A pesar de todas estas virtudes, la realidad es que muy pocos países explotan el cobro de derechos. Esto se debe no únicamente a que es sorprendentemente difícil diseñar y aplicar buenos sistemas de cobro de derechos, sino que –casi por definición– los derechos son impopulares, tanto entre las autoridades como entre los ciudadanos (Bird, 1999). Debido a las limitantes de sus fuentes propias de ingresos, los gobiernos locales dependen en buena medida de transferencias intergubernamentales[27].

Económicamente, el uso de transferencias se justifica por un mejoramiento en la eficiencia asignativa y en la equidad fiscal. Por una parte, la eficiencia asignativa aparece cuando las externalidades interjurisdiccionales conllevan a una subóptima asignación de recursos y las transferencias son utilizadas para corregir dichas externalidades. Por otra parte, la equidad fiscal está relacionada con el supuesto de que las jurisdicciones deben de proporcionar un nivel promedio de servicios públicos ejerciendo un nivel promedio de esfuerzo fiscal, generalmente medido como su tasa tributaria. Sin embargo, por varias razones (distintas bases impositivas, diferentes

[27] La literatura sobre las transferencias intergubernamentales es muy amplia y no será abordada en este documento. Para una revisión actualizada de esta literatura véase, entre otros: Bahl (2000) y Oates (1999).

BIBLIOTECA DE ECONOMIA

costos de provisión de servicios, o diferencias en las demandas por servicios públicos) las jurisdicciones no proporcionan un nivel promedio de servicios públicos, por lo que las transferencias son empleadas para reducir estas desigualdades fiscales. No obstante el uso generalizado de transferencias, su empleo genera varios problemas.

Particularmente, las transferencias pueden reducir la rendición de cuentas de los gobiernos locales sobre sus decisiones fiscales, y pueden afectar adversamente el esfuerzo fiscal de gobiernos locales. El resto de esta sección explorará la primera limitación, mientras que la siguiente sección analizará los impactos de las transferencias en el esfuerzo fiscal[28].

Según Bahl y Schroeder, el problema de la rendición de cuentas proviene de la añeja separación entre "el placer del beneficio de gastar y el dolor de cobrar impuestos" (en Bahl y Miller eds. 1983). Según el principio de la rendición de cuentas, la prudencia en el ejercicio del gasto aumenta conforme los gobiernos obtienen sus ingresos directamente de los ciudadanos a quienes sirven. Así pues, la pregunta central es ¿cómo mantener la rendición de cuentas de los gobiernos locales? Tradicionalmente, las transferencias han sido tratadas como una amenaza potencial a la rendición de cuentas de los gobiernos locales. Sin embargo, recientemente autores como Bird, McLure y Villancourt han acuñado un nuevo concepto denominado rendición de cuentas en el margen (accountability at the margin) que propone que, en principio, es perfectamente posible que un gobierno local que sea altamente dependiente de transferencias centrales (i.e. 90 por ciento) sea, a su vez, completamente responsable ante sus ciudadanos y/o el gobierno central. Para ello, se requiere que los gobiernos subnacionales 'controlen' sus ingresos por medio de sus propias políticas, específicamente, a través del control de sus tasas impositivas.

BIBLIOTECA DE ECONOMIA

[28] Recientemente, varios estudios empíricos también han demostrado que el uso de transferencias puede generar severos problemas de equilibrio macroeconómico, ya que éstas generan incentivos al sobre-endeudamiento– particularmente cuando los gobiernos locales tienen un acceso ilimitado al crédito y el gobierno central no es capaz de comprometerse a 'no rescatar' a los gobiernos locales que no puedan cubrir sus responsabilidades crediticias. Rodden (2001) y Von Haggen (2002).

Así pues, "para que los gobiernos subnacionales actúen de forma responsable, éstos gobiernos deben de ser capaces de aumentar o disminuir sus ingresos, de tal forma que se vuelvan responsables de sus propios actos" (Bird y Villancourt, 1998).

3.6.2. TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES EN EL ESFUERZO FISCAL

Según la literatura de las finanzas públicas locales hay dos explicaciones alternativas sobre los impactos de las transferencias en el esfuerzo fiscal. La primera, a la que me referiré como el 'modelo racional' o de 'pereza fiscal' sostiene que el incremento de las transferencias ocasiona una disminución en el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales que reciben las transferencias (Uri Raich)[29].

Según este modelo, las transferencias dan origen a un efecto de desincentivo a la recaudación, pues los gobiernos locales que 'se esfuerzan lo menos, obtienen lo más'. Esto se debe a que los gobiernos 'racionales' simplemente prefieren recibir más transferencias, que hacer frente a los altos costos políticos y administrativos de la recaudación tributaria. La segunda explicación, que generalmente se conoce como el efecto vuela papel (flypaper effect), tiene su base en el principio de que el dinero se utiliza para el propósito que fue otorgado[30].

Según esta explicación, el aumento de las transferencias no reduce la recaudación fiscal, sino que por el contrario aumenta los gastos totales en aproximadamente la misma proporción del incremento de las transferencias, ya que en efecto las transferencias se asignan a los objetivos para los que fueron otorgadas[31].

Según esta explicación, el gasto de los gobiernos locales es mucho más sensible al aumento en los recursos intergubernamentales que al incremento de los ingresos privados de la jurisdicción. Nótese que esta explicación "no es fácil de reconciliar con las explicaciones racionales que sugieren que el mismo tipo de restricciones

[29] La literatura generalmente se refiere a este efecto como 'pereza fiscal'; la propuesta de usar el término de 'modelo racional' se atribuye a Uri Raich, el cual planteó en su paper "Impactos de la descentralización del gasto en los municipios mexicanos" dicha teoría.
[30] O para usar la famosa frase de Hines y Thaler (1995): 'money sticks where it hits'.
[31] Para un análisis del cálculo de la proporción de las transferencias que son asignadas al bien o servicio público subsidiado véase McGuire (1978)

BIBLIOTECA DE ECONOMIA

presupuestales pude dar origen a diversos efectos, dependiendo de la forma que tomen los incrementos al presupuesto" (Oates 1999).

Los dos tipos de impactos presentados, generalmente se estiman en términos de los efectos de 'estímulo' o de 'sustitución' que producen las transferencias. Según Bahl y Linn (1992) el enfoque general procura estimar la respuesta de las transferencias per cápita (G) en el gasto per cápita (E) a partir de la siguiente relación lineal: $E = a + biXi + cG$, donde Xi representa las otras variables que afectan el nivel de gastos. Si en esta relación el coeficiente de la asignación de transferencias per cápita es más de 1 ($c > 1$), esto significa que aumenta el gasto per cápita en más de una unidad, lo que resulta en un efecto de estímulo. Por el contrario, si el coeficiente de la asignación de transferencias per cápita es menos de 1 ($c < 1$), la relación denota un efecto sustitución, ya que el gasto per cápita aumenta en menos de una unidad.

Según esta terminología, el efecto sustitución reduce el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales, ya que ellos "prefieren las transferencias 'gratuitas' provenientes del gobierno central, a los altos costos políticos de incrementar sus propios ingresos" (Peterson 1997). De igual forma, Bahl y Schroeder sostienen que cuando el efecto estímulo domina, ello muy posiblemente se debe a que los gobiernos locales enfrentan un atraso en su provisión de servicios públicos de tal magnitud, que está prácticamente garantizado que cualquier incremento en los ingresos de los gobiernos locales encontrará la manera de pasar a formar parte del presupuesto local (en Bahl y Miller eds., 1983). Este efecto de estimulación --flypaper-- implica que una vez que los gobiernos locales reciben transferencias, es más probable que se gasten esos recursos a que lo regresen a su jurisdicción en la forma de un alivio o desgravación fiscal. Según el efecto flypaper, las formas concretas en que los gobiernos locales asignan sus recursos, no sólo dependen del diseño mismo de las transferencias que reciben, sino también de las fuentes donde se originan los recursos. Así pues, el efecto flypaper se opone al argumento económico convencional de la 'fungibilidad' del dinero, en tanto asume que las decisiones de gasto de los gobiernos locales están restringidas por sus fuentes de financiamiento. Hines y Thaler (1995) argumentan que dada esta falta de fungibilidad del dinero, los gobiernos locales tratan de forma diferenciada los

BIBLIOTECA DE ECONOMIA

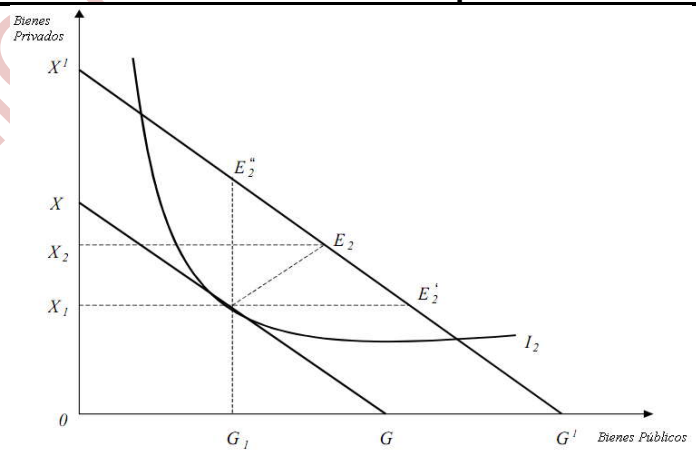
recursos que tienen a la mano (ingresos propios) de los recursos a los que pueden acceder con facilidad (transferencias). Como es de esperarse, los gobiernos locales tienen más cuidado en el uso de sus ingresos propios que en los que obtienen por medio de transferencias intergubernamentales.

Aunque la fuente de los ingresos locales parezca tener un impacto en el gasto local - como lo propone el efecto flypaper - comúnmente se argumenta que la medida en que dominan los efectos de 'estímulo' o de 'sustitución' depende de las características (diseño y objetivos) de las propias transferencias.

Como lo ilustra la gráfica siguiente, el impacto final de la transferencia depende, en última instancia, de la elasticidad de la demanda. Comúnmente, la teoría se basa en un modelo de la conducta del gobierno que asume que los gobiernos locales que reciben las transferencias buscan maximizar la utilidad de sus ciudadanos, sujetos a una restricción presupuestaria. Como muestra la siguiente gráfica, la introducción de la transferencia mueve la línea original del presupuesto (GX) hacia la parte exterior, dando origen a una nueva línea de presupuesto (G'X'). Dado que la transferencia es no-complementaria, la pendiente de la curva no cambia, lo cual indica que únicamente hay un efecto ingreso–no un efecto sustitución[32].

Gráfico Nº2

Efectos de una Transferencias en Bloque en el Esfuerzo Fiscal



Fuente: Fuente: Teoría y Práctica de la Hacienda Pública – Musgrave y Musgrave

[32] Nótese que la introducción de las transferencias modifica la restricción presupuestal; diferentes transferencias resultan en diferentes movimientos de la restricción presupuestal, y en consecuencia en diferentes respuestas de los municipios.

BIBLIOTECA DE ECONOMIA

En el punto de equilibrio anterior a la transferencia (E1), la tasa impositiva es X1X/0X. Sin embargo, después de recibir la transferencia, la tasa impositiva puede incrementar, disminuir, o bien permanecer constante, dependiendo de la elasticidad–ingreso de la demanda.

Cuando la elasticidad–ingreso es igual a uno, el equilibrio se desplaza al punto E2, y la tasa impositiva a X2X'/0X', que es igual al de la tasa impositiva en la situación anterior a la transferencia. En las soluciones a la derecha de E2, tal como E'2, la demanda por bienes públicos es elástica con relación al ingreso, y por lo tanto el esfuerzo fiscal decrecerá.

BIBLIOTECA DE ECONOMIA

4. MARCO PRÁCTICO

PRIMERA PARTE - ANÁLISIS DESCRIPTIVO

4.1. BREVE ANÁLISIS DE LAS TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES DE RECURSOS EN LOS NIVELES DE GOBIERNOS SUBNACIONALES Y UNIVERSIDADES PÚBLICAS

Este apartado realizará un breve análisis de las transferencias de recursos de la administración pública central por fuente de financiamiento a los niveles de gobierno, como ser los 9 Gobiernos Autónomos Departamentales (GAD) correspondientes al nivel intermedio (ex Prefecturas Departamentales) y los 327 Gobiernos Autónomos Municipales (GAM) (de forma conjunta a nivel Bolivia) como nivel local (ex Gobiernos Municipales), asimismo se analizará las transferencias de recursos en las 11 Universidades Públicas.

Toda la información procesada para la utilización del correspondiente análisis tanto para este apartado y en si para todo el documento, referidos a los flujos económicos de ingresos y de transferencias intergubernamentales, provienen de la Base de Datos de Estadísticas Fiscales proporcionadas por la Dirección General de Contabilidad Fiscal (DGCF) del Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad Fiscal (VPCF) y la Unidad de Programación Fiscal (UPF) dependientes del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEFP), la cual es la entidad encargada de recibir y consolidar los reportes de ejecución presupuestaria del sector público, por lo que los datos utilizados para el presente documento son de alto grado de confiabilidad y credibilidad.

Antes de la implementación del proceso de descentralización en Bolivia, el centralismo entendido como la concentración del poder en el Gobierno Central de funciones políticas y administrativas, presentaba como un problema, las aglomeraciones de la

BIBLIOTECA DE ECONOMIA

población en centros urbanos dando lugar a las metrópolis, el ejemplo más evidente se ve reflejado en las ciudades de La Paz y El Alto, donde para el Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2001 juntas albergaban a 27.4% de la población nacional y si tomamos en cuenta los alrededores de estas ciudades representan el 18.0% de población rural; resultado de ello se obtiene una mala distribución de los ingresos fiscales nacionales y poca o ninguna participación en las decisiones de inversión, en aquellas poblaciones lejanas a la capital de cada región. Hasta antes del año 1994 existían simplemente 24 Municipios[33] en toda Bolivia, considerando a las ciudades capitales y ciudades intermedias, de igual forma las Corporaciones de Desarrollo (ex Prefecturas Departamentales y que actualmente GAD), surgió sobre la base de los Comités de Obras Públicas formados en aquellos departamentos que recibían regalías por concepto de la explotación petrolífera y minera, la función de estas corporaciones era el de desarrollar el crecimiento económico regional en los nueve departamentos.

Una vez aplicada el proceso de descentralización en Bolivia, con la promulgación de la Ley de Participación Popular (1995) y su consolidación plena con la Ley de Descentralización Administrativa (1996), Bolivia constituyó a nivel local, 311 Gobiernos Municipales y 9 Prefecturas Departamentales, designándoles distintas competencias (obligaciones según ley) y transfiriendo inicialmente y como principal recurso, los ingresos por Coparticipación Tributaria para el caso Municipal y Regalías para el caso Prefectural, así como también la potestad de creación de Ingresos Propios (como ser Venta de Bienes y Servicios, Ingresos Tributarios, etc.) para el caso de las Municipalidades que más adelante será analizada. Con el paso del tiempo, gradualmente fueron creándose más Municipios, en función a las necesidades sociales y económicas, constituyéndose en el año 1999 a 314, el 2005 a 327 y actualmente a 337 Municipios en la gestión 2011.

Asimismo, se asignaron transferencias de recursos, según el nivel de gobierno, como ser para los GAD: las Regalías Departamentales, el Fondo Compensatorio

[33] Los Municipios fueron creados por la Constitución Política del Estado del año 1948, que de cierta su aplicación no fue cumplida en su totalidad.

BIBLIOTECA DE ECONOMIA

Departamental para las regalías, el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) y el Impuesto Especial a los Hidrocarburos y Derivados (IEHD). Con relación a los GAM son tres las transferencias por fuente de ingresos o financiamiento: Coparticipación Tributaria, HIPC II y el IDH (los cuales serán objeto de estudio del presente documento), y de la misma manera las Universidades Públicas que reciben recursos por concepto de Coparticipación Tributaria, IDH y Subsidios y Subvenciones.

En ese sentido, en base al presente documento se puede afirmar que, las transferencias fiscales son la principal fuente de financiamiento de los niveles subnacionales, esto se expresa en que la mayoría de las competencias transferidas a las GAD y GAM son destinadas a la inversión pública asignadas en un 85%, tomando lo restante para el funcionamiento administrativo (gasto corriente).

El Tesoro General de la Nación (TGN) es la instancia que administra los ingresos y gastos del Gobierno Central, en la cual se definió el papel del nivel central como normador y aprobador de políticas, el departamental como articulador y el municipal como ejecutor de políticas sociales. Las principales fuentes de ingresos, están dados en los impuestos de Renta Interna y Aduanera, los correspondientes a las regalías petroleras, el IEHD y el IDH, adicionalmente, el TGN cuenta con recursos asociados a donaciones, recursos del “Beyond HIPC” (Recursos HIPC II) y otros ingresos como la venta de valores fiscales y otros.

Para el caso de la transferencia de recursos por Coparticipación Tributaria, de la recaudación de los impuestos nacionales, tanto de renta interna como de renta aduanera, el 20% es destinado a los Gobiernos Municipales, quedando como diferencia el 80% para el Gobierno Central, con respecto a los GAM’s se las distribuye de acuerdo al número de habitantes de cada entidad, dicha transferencia es abonada diaria y automáticamente por el Tesoro General de la Nación a través del Sistema Bancario, a la respectiva Cuenta de cada entidad subnacional de Participación Popular, aperturada en el Banco Central de Bolivia.

BIBLIOTECA DE ECONOMIA

El Cuadro N°1 presenta un detalle de los recursos consolidados que el Gobierno Central transfirió a los Gobiernos Subnacionales y Universidades Públicas en todo el proceso de descentralización, asignando más de Bs.83 Mil Millones:

Cuadro N°1
Transferencias de Recursos Consolidados del Gobierno Central a Entidades Subnacionales
(En Millones de Bs y Porcentajes)

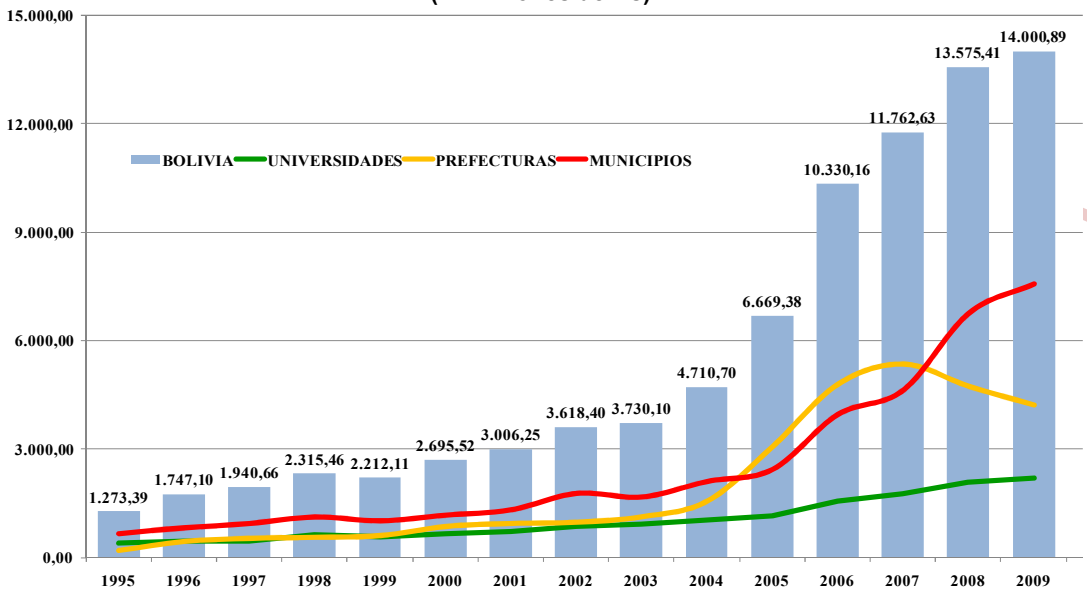
Periodo	Prefecturas		Municipios		Universidades		Bolivia	
	Total Transf.	% Var.	Total Transf.	% Var.	Total Transf.	% Var.	Total Transf.	% Var.
1995	206,76	-	666,30	-	400,33	-	1.273,39	-
1996	455,26	120,19%	829,62	24,51%	462,22	15,46%	1.747,10	37,20%
1997	541,33	18,91%	947,74	14,24%	451,59	-2,30%	1.940,66	11,08%
1998	570,93	5,47%	1.127,46	18,96%	617,07	36,64%	2.315,46	19,31%
1999	619,18	8,45%	1.022,25	-9,33%	570,68	-7,52%	2.212,11	-4,46%
2000	868,44	40,26%	1.177,71	15,21%	649,37	13,79%	2.695,52	21,85%
2001	953,08	9,75%	1.326,68	12,65%	726,49	11,87%	3.006,25	11,53%
2002	986,34	3,49%	1.780,06	34,17%	852,00	17,28%	3.618,40	20,36%
2003	1.138,09	15,39%	1.681,68	-5,53%	910,33	6,85%	3.730,10	3,09%
2004	1.569,67	37,92%	2.109,81	25,46%	1.031,22	13,28%	4.710,70	26,29%
2005	3.074,85	95,89%	2.442,99	15,79%	1.151,54	11,67%	6.669,38	41,58%
2006	4.799,90	56,10%	3.963,68	62,25%	1.566,58	36,04%	10.330,16	54,89%
2007	5.359,20	11,65%	4.636,05	16,96%	1.767,38	12,82%	11.762,63	13,87%
2008	4.745,29	-11,46%	6.758,50	45,78%	2.071,63	17,21%	13.575,41	15,41%
2009	4.229,36	-10,87%	7.572,11	12,04%	2.199,42	6,17%	14.000,89	3,13%
Total	**30.117,68**		**38.042,63**		**15.427,86**		**83.588,16**	

Fuente: Elaboración Propia en base a Datos de Estadísticas Fiscales de la DGCF - VPCF - MEFP

Como se evidencia en los tres casos, las transferencias presentan una evolución creciente, con leves variaciones anuales positivas y negativas, expresando como promedio en el periodo de toda la muestra, una variación del 28.65%, 20.23% y 13.52%, tanto para las GAD, GAM y Universidades, respectivamente. Asimismo, se observa que en el caso primero, existe una caída abrupta de -11,46% para el 2008 siguiendo su tendencia decreciente en la gestión siguiente; esto debido a la disminución de recursos por IDH los cuales fueron reasignados a los Municipios y Universidades, tal como lo demuestra el incremento porcentual en dicho periodo. De igual forma, el Gráfico N°3 muestra esa evolución creciente de las transferencias favoreciendo la capacidad económica de cada entidad subnacional.

BIBLIOTECA DE ECONOMIA

Gráfico N°3
Evolución de las Transferencias de Recursos Consolidados del Gobierno Central a Entidades Subnacionales y Universidades Públicas
(En Millones de Bs)



Fuente: Elaboración Propia en base a Datos de Estadísticas Fiscales de la DGCF - VPCF - MEFP

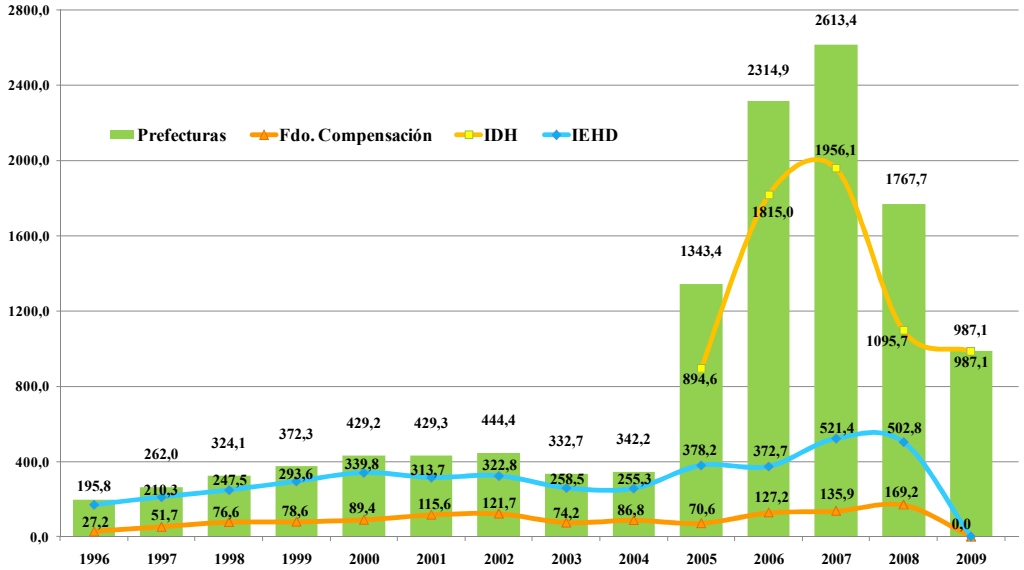
Cabe señalar que, si bien el proceso de descentralización se dio comienzo a través de la implementación de la Ley de Participación Popular en abril de 1994, nuestro análisis se centrará ***únicamente en este apartado a partir del año 1995***, debido a la falta de información para el año 1994 en los tres tipos de entidades (GAD, GAM y Universidades Públicas).

4.1.1. GOBIERNOS AUTÓNOMOS DEPARTAMENTALES (EX - PREFECTURAS DEPARTAMENTALES)

Como se menciono anteriormente, las principales fuentes de ingresos departamentales provienen de las transferencias verticales de cuatro fuentes de recursos: las Regalías Departamentales, el Fondo Compensatorio Departamental para las regalías, el IDH y el IEHD. La evolución de las mismas se detalla en el Gráfico N°4 excluyendo los recursos por Regalías

BIBLIOTECA DE E

Gráfico N°4
Evolución de las Transferencias por Fuente de Recursos a Prefecturas
(En Millones de Bs)



Fuente: Elaboración Propia en base a Datos de Estadísticas Fiscales de la DGCF - VPCF - MEFP

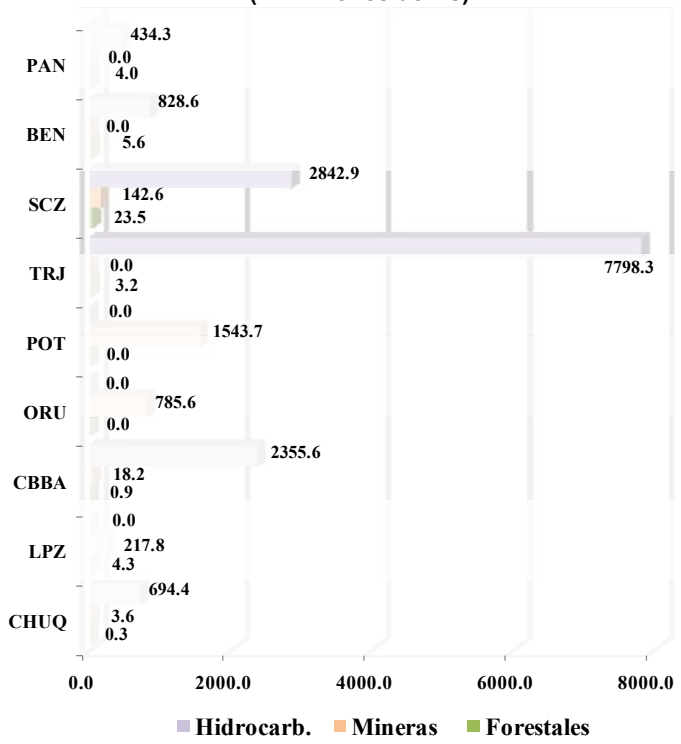
Como se evidencia, los recursos que perciben los GAD presentan un continuo crecimiento, esto debido a la favorable situación económica del mercado externo de petróleo, donde en la gestión 2005 existió un incremento extraordinario de 293% de ingresos por concepto de la incorporación del IDH como recurso coparticipado o transferido, el cual en los dos años siguientes se presenta la misma tendencia creciente en 72% y 13% para los años 2006 y 2007, respectivamente, en este último periodo se registro el repunte de los recursos consolidados, ya que para la gestión 2008 sufre un descenso de -32% en su tendencia.

Con relación a las Regalías, el principal problema de éste, es la gran inequidad en la distribución regional de recursos fiscales, ya que los departamentos de Chuquisaca, Cochabamba, Santa Cruz y en especial Tarija son los beneficiaros de las Regalías Hidrocarburíferas al poseer como ingresos, montos superiores a Bs.2 Mil Millones y en el caso particular de Tarija, percibe ingresos mayores a Bs.7 Mil Millones, el cual representa un incremento de 159% con relación al segundo favorecido por este recurso (Santa Cruz), esto se debe a que según normativa la distribución por regalías hidrocarburiferas son de mayor porcentaje en las regiones que son productoras de este recurso natural; con respecto a las demás regiones no productoras, la sumatoria

BIBLIOTECA DE EC

(La Paz, Oruro, Potosí, Beni y Pando) no igualan su ingreso por regalías al que percibe Tarija, el siguiente Gráfico demuestra dicha inequidad:

Gráfico N°5
Transferencias de Recursos Consolidados (1995 – 2009) de Regalías por Regiones
(En Millones de Bs)



Fuente: Elaboración Propia en base a Datos de Estadísticas Fiscales de la DGCF - VPCF - MEFP

Por otra parte, los tres principales departamentos beneficiados por las Regalías Mineras son La Paz, Oruro y con mayor importancia Potosí, ya que este último recaudó un valor superior a Bs. 1,500 Millones (durante el periodo consolidado), ingreso que duplica lo percibido por la GAD de La Paz. Las Regalías Forestales no presentan grandes volúmenes de captación de recursos, esto debido al poco control que ejerce la autoridad de fiscalización de este sector y a la excesiva explotación del mismo, sin ningún registro y/o control, destinando al contrabando y enriquecimiento privado.

Evidenciando la disparidad con que se distribuyen los recursos en cada región, se creó con recursos del IEHD el Fondo Compensatorio Departamental (FCD) para precisamente compensar por la desigual distribución de regalías departamentales recibidas de manera per cápita. Pero lo desatinado de este fondo, es que sea el TGN,

posea una pequeña porción de sus recursos por IEHD y el que tenga que hacer la compensación vertical para las regiones, logrando solo compensar un pequeño porcentaje del monto necesario para lograr llegar al promedio nacional. El problema se da porque del IEHD solo se destina un 10% para el FCD, entonces la cantidad de recursos disponibles no alcanza a compensar a los otros departamentos que no producen o poseen esos recursos naturales (hidrocarburos, minería, etc.)[34].

Los dos primeros años del funcionamiento del FCD (1996) solo se compensaba a los departamentos de La Paz y Potosí, logrando que la primera entidad obtenga una compensación superior al 60% del total de Bolivia; luego éste fondo se incluyó gradualmente a Chuquisaca en 1998 y Oruro en el 2002. Durante el año 2005, debido al incremento en los precios del petróleo y la enorme producción hidrocarburífera de los pozos ubicados en el Departamento de Tarija que dio lugar a extraordinarios ingresos por regalías departamentales, para compensar al promedio nacional percibido de regalías per cápita, se sumaron Cochabamba y Santa Cruz al FCD, diluyendo la posibilidad de mejorar la capacidad compensadora del Fondo, dados los nuevos recursos que se lograron con el IEHD, tal como se muestra en el Anexo II.

Las Transferencias de IDH es otro impuesto, que tal como está definido en la Ley N°3058, aumenta las inequidades departamentales respecto a la distribución per cápita de ingresos a los GAD y GAM. Para el año 2006 existe un incremento de dicho recurso de 102.9%, es decir un monto recaudado superior a Bs.1,800 Millones, incrementándose en 7.8% para el 2007 y con la aplicación del Decreto Supremo N°21452, el cual reduce los ingresos en 20% del IDH de los GAD y se les asigna a los GAM, el efecto para los periodos posteriores tuvieron una disminución de más de Bs.8,600 Millones, lo que implica una reducción de 44% en su recaudación para el 2008, siguiendo su tendencia para el 2009 en 9,9%.

[34] Se establece una compensación anual a cargo del TGN a favor de los departamentos que estén por debajo del promedio nacional de regalías departamentales por habitante, por un monto que permita alcanzar este promedio. Este monto no tenía originalmente topes, pero por la Ley de Descentralización se establece que el mismo no puede superar el 10% de los recursos del IEHD.

BIBLIOTECA DE ECONOMIA

Por último, el IEHD también presenta inequidad en su distribución departamental, ya que el 50% del impuesto se distribuye por población y el 50% restante a todos los departamentos por igual (Ver Anexo III).

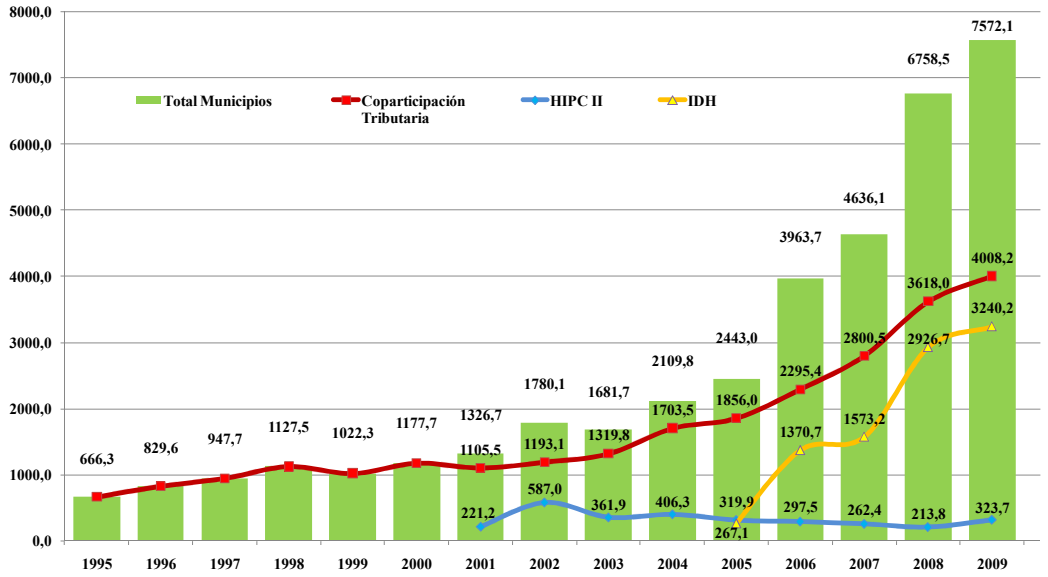
4.1.2. GOBIERNOS AUTÓNOMOS MUNICIPALES (EX – GOBIERNOS MUNICIPALES)

La evolución de las transferencias de recursos que percibieron los 327 GAM del país hasta el 2009 (actualmente existen 337 GAM), presenta una tendencia creciente, en sus dos fuentes de financiamiento, Coparticipación Tributaria e IDH y una disminución paulatina del HIPC, lográndose obtener en todo el proceso de descentralización municipal, un monto superior a Bs.38 Mil Millones como ingresos.

Como se evidencia en el Gráfico N°6, la Coparticipación Tributaria (distribuida en función al nivel poblacional) fue la única transferencia percibida por los Municipios en los primeros seis años de vigencia de la descentralización, la cual presenta, como tasa promedio de crecimiento anual, un valor de 14.3%, posteriormente los recursos por el Alivio a la Deuda HIPC (incorporado en el 2001, la cual es distribuida en base al nivel de pobreza de cada región), presenta para el año 2002 una tasa de crecimiento extraordinario de 165.4%, el cual duplicó lo percibido en una gestión anterior, para los periodos siguientes presenta un leve pero continuo descenso de -4.8% promedio anual, esto a causa de que paulatinamente va disminuyendo el saldo de la deuda condonada, reduciendo así también la asignación de recursos de esta fuente, y por último se creó los ingresos del IDH en el año 2005, donde se evidencia en su tendencia evolutiva un importante crecimiento progresivo, esto a casusa del favorable contexto del mercado externo del petróleo vivido, ya que para los años 2006 y 2008 el IDH tuvo como crecimiento una tasa de 413.2% y 86.0%, respectivamente, valores picos en todo el proceso de vigencia del IDH, tal como se muestra en el siguiente Grafico:

BIBLIOTECA DE ECONOMIA

Gráfico N°6
Evolución de las Transferencias de Recursos de los Gobiernos Municipales
(En Millones de Bs)



Fuente: Elaboración Propia en base a Datos de Estadísticas Fiscales de la DGCF - VPCF - MEFP

De acuerdo al Cuadro Nº3, la transferencia de ingreso municipal más importante es la de Coparticipación Tributaria, el cual representa el 67.3% del total de ingresos percibidos, le siguen en importancia los ingresos por el IDH con 24.8% y el restante la transferencia por HIPC II. Los Municipios del eje central La Paz, Santa Cruz y Cochabamba son lo que mayor recaudación tienen por dicho recurso, debido a que en ellos se concentran la mayor cantidad de población y por ende su distribución per cápita (principio de asignación de la Coparticipación Tributaria) beneficia en la gestión Municipal. Tal como lo muestra el Cuadro de Transferencial de Recursos por Fuente de Financiamiento de los Gobiernos Municipales en el Anexo IV.

4.1.3. UNIVERSIDADES PÚBLICAS

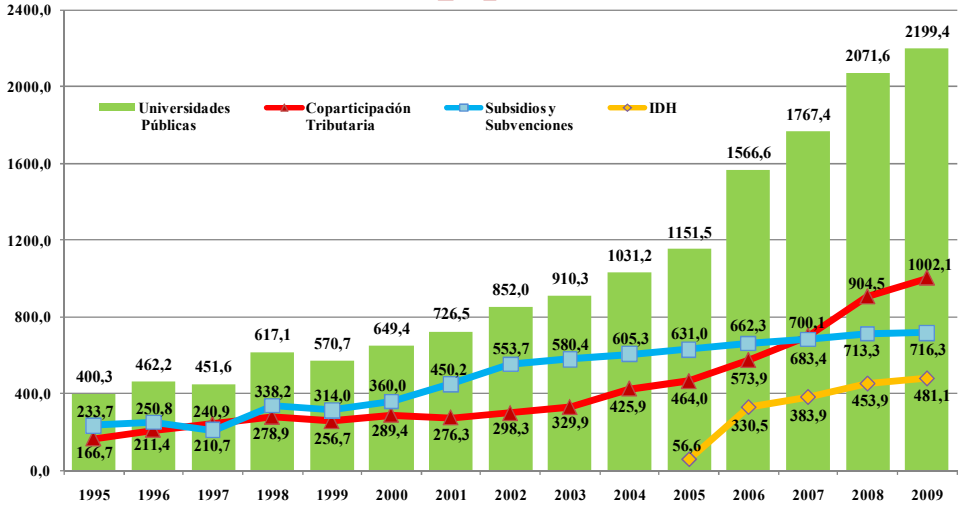
Otros beneficiarios de las transferencias de recursos del Gobierno Central, son las once Universidades Públicas del país distribuidas en cada departamento, estas instituciones reciben ingresos por Coparticipación Tributaria de 5% de los impuestos nacionales, los cuales esta transferencia tuvo un comportamiento creciente en el tiempo, conducta similar a los obtenidos por las GAD y GAM, tal como se observa en el Gráfico Nº5, ya que presenta como tasa promedio anual de crecimiento, un valor de

BIBLIOTECA DE E

14.2%, de igual manera para la transferencia de Subsidios y Subvenciones su tendencia es ascendente con una tasa promedio de crecimiento de 9.5%; para el caso del IDH el segundo año de su aplicación, presenta un incremento de 484.0%, representando un monto superior a Bs.330 Millones, el cual para los periodos siguientes mantuvieron su rendimiento en un promedio de 13.5% de crecimiento.

Las transferencias del TGN por Subsidios y Subvenciones[35], se constituye en el principal recurso percibido por las Universidades, ya que representa un 47.2% del total de ingresos obtenidos, seguido de las de Coparticipación Tributaria con 41.6% e IDH con 11.2%; en total las Universidades percibieron por transferencias de recursos en todo el proceso de descentralización, un monto superior a Bs.15,000 Millones, también es importante mencionar que las transferencias de recursos ya señalados, no son todos los ingresos percibidos, ya que también generan recursos propios por la venta de matriculas y otros.

Gráfico N°7
Evolución de las Transferencias de Recursos de las Universidades Públicas
(En Millones de Bs)



Fuente: Elaboración Propia en base a Datos de Estadísticas Fiscales de la DGCF – VPCF – MEFP

Resaltar que las Universidades Públicas que obtienen una mayor asignación de recursos vía transferencia del gobierno central, son las que se encuentran en los

[35] La subvención extraordinaria generalmente resulta de la presión social para conseguir más allá del presupuesto asignado.

Municipios del eje central, las cuales en orden de capacidad académico-estudiantil se encuentra la Universidad Mayor de San Andrés, Universidad Autónoma Gabriel René Moreno y la Universidad Mayor de San Simón, respectivamente, esto obedece a que las mismas poseen un alto número de estudiantes matriculados y que por ende su distribución sigue el principio que maneja la Coparticipación Tributaria.

4.2. ANÁLISIS FISCAL Y FINANCIERO DE LAS TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS MUNICIPALES DEL DEPARTAMENTO DE LA PAZ

Este apartado, describirá como parte central de la tesis, el impacto que produjo las transferencias intergubernamentales en los GAM's de La Paz, donde se apreciara de manera desagregada y especifica los por menores del mismo.

El proceso de descentralización exige el cumplimiento de distintas competencias del nivel local (es decir de las Municipalidades Autónomas), resulta poco efectivo cumplir con estas competencias si las Municipalidades no cuentan con los recursos financieros suficientes, por ello los Gobiernos Municipales deben tener un adecuado sistema de financiamiento guardando proporcionalidad frente a competencias conferidas por ley.

Si se quiere mostrar la importancia de las transferencias intergubernamentales en el proceso de descentralización y que incide en la conducta fiscal a través de su esfuerzo fiscal, como se menciono anteriormente, con la implementación de la Ley de Participación Popular en el año 1994, se crearon 311 Municipios, de los cuales 75 correspondían al Departamento de La Paz, para el año 2005 se incorporaron 5 Municipios al conjunto de municipios que conforma el departamento de La Paz, incrementándose estos a 80 las regiones que cuentan con recursos coparticipados, de los cuales estas 80 GAM son el objeto de estudio del presente documento. Cabe señalar que en la gestión 2010 aumentaron cuatro nuevos Municipalidades y actualmente según la nueva Clasificación Presupuestaria incrementa una entidad mas, lo que totaliza en el 2011 a 85 GAM's en el Departamento de La Paz.

Debido a la complejidad del análisis de las diferentes transferencias intergubernamentales que perciben los distintos Gobiernos Municipales por presentar

BIBLIOTECA DE ECONOMIA

particularidades propias de cada región en relación a su población y con el fin de que el presente documento muestre efectivamente una diferenciación del impacto de las transferencias intergubernamentales, se realizo en función a su categorización por habitantes[36], una fragmentación de los GAM's de La Paz, los cuales se desagregaron en cuatro categorías Municipales, es decir el estudio se centrará en los 80 Gobiernos Municipales divididos de la siguiente manera:

Cuadro N°4
Categorización de Municipios de La Paz por Número de Habitantes

Elemento	Nro. de Municipios	Nro. de Habitantes	División por Hab.
Categoría A	17	48.596,00	< a 5,000 Hab.
Categoría B	42	396.892,00	> a 5.000 Hab. y < a 15.000 Hab.
Categoría C	16	319.201,00	> a 15.001 Hab y < a 50.000 Hab.
Categoría D	5	1.631.029,00	> a 50.001 Hab.
Total	**80**	**2.395.718,00**	

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y Viceministerio del Tesoro y Crédito Público - MEFP

La categoría más importante y la que encierra a la mayor población del departamento de La Paz es la Categoría D, en ésta se presentan los Municipios de La Paz y El Alto, en los cuales solo estos dos representan el 60% del total de la población del departamento de La Paz, dicha categorización según habitantes se encuentra detallada en el Anexo V.

4.2.1. TIPO DE TRANSFERENCIAS DE CAPTACIÓN POR FUENTES DE FINANCIAMIENTO Y POR CATEGORÍA MUNICIPAL

Siguiendo el objetivo de estudio, a continuación nos adentraremos al análisis central propuesto, el impacto de las transferencias que asigna el gobierno central, en la conducta fiscal municipal el cual se la identifica a través de su esfuerzo fiscal, es decir las recaudaciones por recursos propios que genera cada gobierno subnacional. Asimismo como se adelantó, son tres las transferencias que se analizaran:

[36] Según el Decreto Supremo N°21457 categoriza a los Municipios de Bolivia en función al número de habitantes que conforman una región los cuales se obtuvieron en el Censo de Población del 2001. A la vez las proyecciones del mismo para los periodos actuales están a cargo del Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

BIBLIOTECA DE ECONOMIA

Coparticipación Tributaria, IDH y HIPCII; así como de la generación de recursos propios.

4.2.1.3. COPARTICIPACIÓN TRIBUTARIA

Los recursos de Coparticipación Tributaria o de Participación Popular, han tenido el objetivo de que los Gobiernos Municipales obtengan una equidad horizontal respecto a la posibilidad de gasto per cápita, no obstante dicha transferencia no mostró medidas de equidad u otros elementos que permitan disminuir las brechas de infraestructura y servicios entre municipios eminentemente urbanos y rurales.

De la recaudación de los impuestos nacionales, tanto de renta interna como de renta aduanera, el 20% es destinado a los Gobiernos Municipales y se la distribuye entre los Municipios de acuerdo al número de habitantes de cada uno, dicha transferencia es abonada diaria y automáticamente por el Tesoro General de la Nación a través del Sistema Bancario, a la respectiva Cuenta de cada entidad subnacional de Participación Popular, aperturada en el Banco Central de Bolivia.

La evolución anual de las transferencias de recursos por Coparticipación Tributaria, presenta un constante crecimiento, en todo el proceso de descentralización, con dos caídas leves en las gestiones 1999 y 2001, correspondientes a -7.5% y -7.3%, respectivamente, esto debido a que en las dos gestiones, la economía nacional presento periodos de recesión económica severa, el cual redujo el ritmo de la actividad económica nacional a causa del escaso dinamismo de la demanda interna[37], que como resultado de ello, el Producto Interno Bruto presentó tasas de crecimiento de 0.43% en 1999 y 1.68% en el año 2001, valores inferiores con respecto a las demás gestiones.

En ese sentido, el Gráfico N°8 muestra la asignación de transferencias de recursos de Coparticipación Tributaria por Categorías Municipales, de los cuales solo la Categoría D representa el 68.1% de la recaudación de dichos recursos en toda la muestra,

[37] El descenso de la Demanda Interna se debió a una menor formación bruta de capital fijo con respecto a 1998, que además significo la reducción de su participación en el PIB de 23.1% a 19.9%. En la gestión 1999 muchos de los países latinoamericanos experimentaron caídas en su producción, en los cuales Bolivia fue el menos que creció. De la misma manera sucedió para el 2001, pero no con la intensidad del 1999.

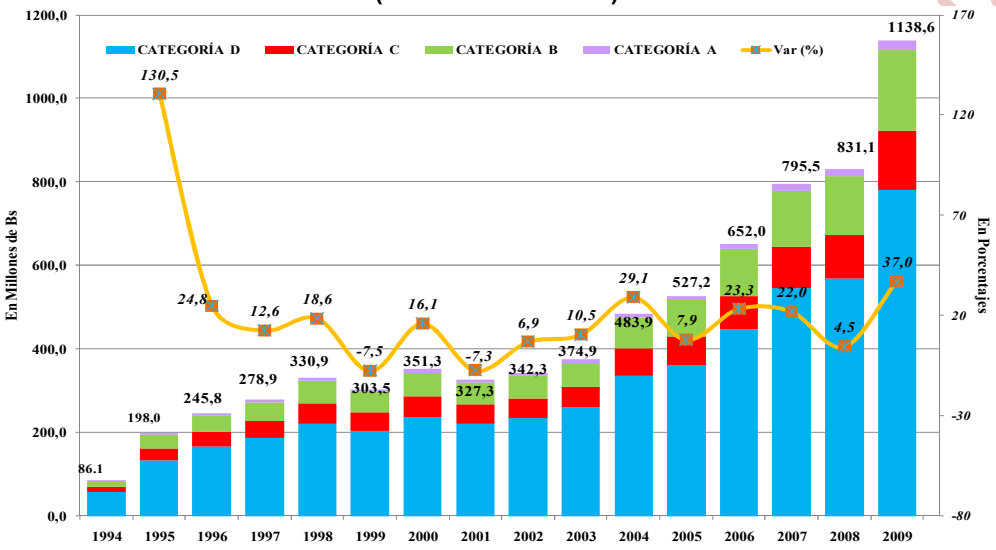
BIBLIOTECA DE ECONOMIA

asimismo las Categorías C, B y A acumulan el 31.9% de recaudación. En relación a la Categoría A se evidencia la poca asignación de recursos por coparticipación Tributaria, esto debido a la distribución per cápita, desfavoreciendo a estas regiones en el desarrollo y crecimiento económico en las mismas.

Gráfico N°8

Evolución de Coparticipación Tributaria de los Municipios de La Paz por Categorías

(En Millones de Bs)



Fuente: Elaboración Propia según Base de Datos de Estadísticas Fiscales de la DGCF – VPCF – MEFP

De la misma manera, el Cuadro N°5 presenta la variación porcentual que presenta las transferencias de coparticipación tributaria por categoría municipal, así como el porcentaje de participación por gestión del total de recursos percibidos. En ello, se puede evidenciar que el monto total transferido por coparticipación tributaria a los Municipios de La Paz, en todo el proceso de descentralización, el cual comenzó en el penúltimo trimestre de 1994 con Bs. 86.1 Millones (como inicio de la transferencia) y como un periodo anual en el 1995 con Bs 198 Millones, ascendió a más de Bs.7 Mil Millones en el 2009, es decir las transferencias crecieron a una tasa promedio anual de 14% y por ende, ésta a su vez se replico en los porcentajes de crecimiento de asignación de recursos por categoría Municipal.

Los porcentajes de captación de recursos por categoría municipal, otorgan con un amplio margen de participación a la categoría D, el cual percibe como promedio general el 68.1% del total de las transferencias de coparticipación tributaria,

BIBLIOTECA

consecuentemente la categoría C recauda el 13.1% de dichos recursos, la categoría B reúne el 16.3% y por último la categoría A, la más desfavorecida percibe solo el 2.1% de los recursos de coparticipación tributaria. En estos porcentajes se puede evidenciar, la poca eficiencia de la política de asignación de recursos, olvidando el principio de equidad participativa y marcando más las transferencias del tipo vertical.

Cuadro N°5
Transferencias de Recursos de Coparticipación Tributaria por Categorías Municipales de La Paz
(En Millones de Bs. y Porcentajes)

Periodo	Categoría D		Categoría C		Categoría B		Categoría A		Total Municipios La Paz	% Variación
	Transf.	% Part.	Transf.	% Part.	Transf.	% Part.	Transf.	% Part.		
1994	57.6	67.0%	12.9	15.0%	13.5	15.7%	2.0	2.3%	86.0	
1995	132.8	67.1%	29.1	14.7%	31.7	16.0%	4.4	2.2%	198.0	**128.0%**
1996	165.8	67.4%	34.9	14.2%	39.9	16.2%	5.3	2.1%	245.8	**22.5%**
1997	186.7	66.9%	40.1	14.4%	46.1	16.5%	6.1	2.2%	278.9	**14.5%**
1998	221.3	66.9%	47.6	14.4%	54.8	16.6%	7.2	2.2%	330.9	**18.7%**
1999	204.7	67.4%	42.9	14.1%	49.4	16.3%	6.5	2.1%	303.5	**-9.2%**
2000	237.7	67.7%	49.4	14.0%	56.8	16.2%	7.5	2.1%	351.3	**15.3%**
2001	220.3	67.3%	46.5	14.2%	53.5	16.3%	7.0	2.2%	327.3	**-6.2%**
2002	235.5	68.8%	47.1	13.8%	52.6	15.4%	7.1	2.1%	342.3	**2.0%**
2003	260.2	69.4%	50.5	13.5%	56.5	15.1%	7.8	2.1%	374.9	**8.4%**
2004	335.8	69.4%	65.3	13.5%	72.8	15.0%	10.0	2.1%	483.9	**29.1%**
2005	362.5	68.8%	67.2	12.7%	86.6	16.4%	10.9	2.1%	527.2	**9.7%**
2006	447.0	68.6%	80.5	12.4%	111.0	17.0%	13.5	2.1%	652.0	**23.8%**
2007	545.4	68.6%	98.3	12.4%	135.4	17.0%	16.5	2.1%	795.5	**22.0%**
2008	569.8	68.6%	102.7	12.4%	141.5	17.0%	17.2	2.1%	831.1	**4.5%**
2009	780.6	68.6%	140.6	12.4%	193.8	17.0%	23.6	2.1%	1138.6	**37.0%**
Total	**4905.9**	**68.1%**	**942.6**	**13.5%**	**1182.2**	**16.3%**	**150.7**	**2.1%**	**7181.4**	

Fuente: Elaboración Propia según Base de Datos de Estadísticas Fiscales de la DGCF – VPCF – MEFP

Ahora realizando una comparación entre los recursos de coparticipación tributaria que percibió las Municipalidades de La Paz contra el resto de Bolivia (247 Gobiernos Municipales), el primero recauda el 28.7% como promedio anual del total de recursos coparticipados y el segundo el restante 71.2% correspondientes al resto de los municipios conformantes de Bolivia, tal como se demuestra en el cuadro siguiente:

BIBLIOTECA DE ECONOMIA

Cuadro N°6
Transferencias de Coparticipación Tributaria Recaudadas por Categoría Municipal de La Paz y Consolidado
(En millones de Bs y Porcentajes)

Periodo	Municipios LPZ		Municipios Bolivia (sin LPZ)		Total Municipios Transferido Bolivia	% Variación
	Transferido	% Part.	Transferido	% Part.		
1994	86.0	29.6%	204.8	70.4%	290.8	
1995	198.0	29.7%	468.3	70.3%	666.3	129.4%
1996	245.8	29.6%	583.8	70.4%	829.6	24.4%
1997	278.9	29.4%	668.8	70.6%	947.7	14.0%
1998	330.9	29.4%	796.5	70.6%	1127.5	18.9%
1999	303.5	29.7%	718.7	70.3%	1022.3	-9.0%
2000	351.3	29.8%	826.4	70.2%	1177.7	15.4%
2001	327.3	29.6%	778.2	70.4%	1105.5	-6.3%
2002	342.3	28.7%	850.8	71.3%	1193.1	7.0%
2003	374.9	29.3%	904.5	70.7%	1279.4	7.9%
2004	483.9	28.4%	1219.6	71.6%	1703.5	32.0%
2005	527.2	28.4%	1328.7	71.6%	1856.0	8.9%
2006	652.0	28.4%	1643.4	71.6%	2295.4	23.7%
2007	795.5	28.4%	2005.0	71.6%	2800.5	22.0%
2008	831.1	24.3%	2590.2	75.7%	3421.3	16.8%
2009	1138.6	28.4%	2869.6	71.6%	4008.2	23.9%
Total	**7181.4**	**28.7%**	**18252.7**	**71.2%**	**25434.0**	

Fuente: Elaboración Propia según Base de Datos de Estadísticas Fiscales de la DGCF – VPCF – MEFP

Pese a que las municipalidades de Bolivia, de alguna forma tienen relativamente diversificado el riesgo de ingresos en el largo plazo, dado que el sistema de participación de impuestos nacionales y los ingresos propios municipales son crecientes y dependen de esfuerzos fiscales internos, la inclusión de fuentes de ingresos con alto nivel de incertidumbre y el ritmo desigual de crecimiento del gasto municipal, hace que una planificación financiera de mediano plazo sea poco efectiva. En este contexto, la estructura de financiamiento municipal y el desempeño de las finanzas locales que deben ser evaluados a efectos de concretar operaciones de endeudamiento, se complejizarán evitando cálculos exactos y proyecciones para evaluación de capacidad de endeudamiento y repago.

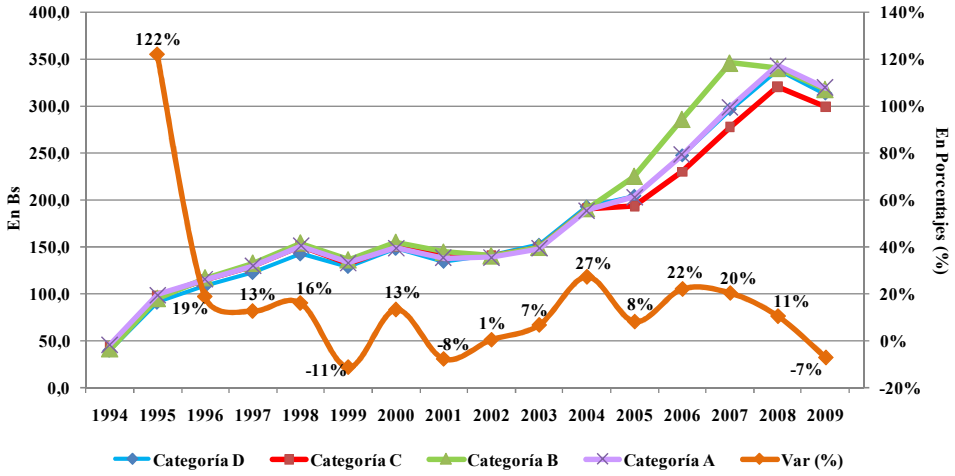
COPARTICIPACIÓN TRIBUTARIA PER-CAPITA POR CATEGORÍA MUNICIPAL

Tal como se menciono anteriormente, este tipo de transferencias es de asignación y/o distribución per cápita, por lo mismo, el Gráfico Nº9, muestra que la evolución de la

BIBLIOTECA DE ECONOMIA

Coparticipación Tributaria per cápita a nivel municipal, tanto de forma categorizado y conjunta (es decir el total de las municipalidades categorizadas) muestran una tendencia creciente en el tiempo, lo que lógicamente se esperaba, que la brecha entre ingresos per cápita a nivel categorizado presente una misma tendencia, asimismo se evidencia que, de igual manera a la coyuntura vivida en las gestiones 1999 y 2001, estos presentan variaciones respecto al total Municipios de La Paz, una disminución de la recaudación de recursos per cápita, variando estos en -11% y -7% , a causa del poco dinamismo de la demanda interna, produciendo una recesión en la economía en su conjunto.

Gráfico N°9
Evolución de Coparticipación Tributaria Per cápita - Municipios de La Paz por Categorías
(En Bs y Porcentajes)



Fuente: Elaboración Propia según Base de Datos de Estadísticas Fiscales de la DGCF – VPCF – MEFP

Como se puede evidenciar en el Gráfico precedente, al comienzo del proceso de descentralización (año 1994), los recursos de Coparticipación Tributaria a nivel per cápita, correspondían a Bs.48, los mismo en el transcurso del tiempo y debido al crecimiento paulatino de la generación de contribuyentes en el sistema impositivo nacional y al propio crecimiento de la economía en su conjunto, los recursos per cápita correspondientes a las transferencias de Coparticipación Tributaria se incrementaron en un pico de Bs.348 en la gestión 2007 el cual se mantuvo en la siguiente gestión, decreciendo su tendencia ya para el último periodo.

4.2.1.2. INICIATIVA PARA PAÍSES POBRES ALTAMENTE ENDEUDADOS (HEAVILY INDEBTED POOR COUNTRY – HIPC II)

La Iniciativa para Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC por sus iniciales en ingles) fue diseñado con un criterio de equidad vertical, de manera que los municipios que en proporción son más pobres, reciban más recursos que los municipios que relativamente no son tan pobres, caso que para la coparticipación tributaria permite una distribución de recursos con criterio de equidad horizontal.

Analizando los antecedentes del HIPC, en septiembre de 1998 como resultado de la evaluación sobre el cumplimiento de las metas establecidas para las áreas de salud, educación, desarrollo rural y reducción de pobreza, Bolivia se beneficio con un alivio de la deuda externa de $us1.137 Millones, que seguidamente, bajo la iniciativa del HIPC II, Bolivia se favoreció con un alivio de deuda adicional del orden de $us1,543 Millones, como resultado de la aprobación de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP). Parte de los recursos HIPC provienen de fuentes bilaterales y de la participación de la cooperación internacional a nivel multilateral.

A dichos recursos ahorrados por el TGN en la disminución de la deuda externa, hay que aumentar que la Ley del Diálogo Nº2035 dispuso que anualmente y por 15 años (hasta el año 2016), se iba a coparticipar los recursos HIPCII por un monto de $us27 millones, los cuales se destinen al pago de salarios de maestros y personal de educación para disminuir el déficit existente sobre la materia. La cuenta donde se depositan dichos recursos son los del Fondo Solidario Municipal para la Salud Pública y Educación[38].

Los recursos enmarcados por la Ley Nº2235 del Diálogo Nacional 2000 para constituir el Fondo Solidario Municipal son de $us5 Millones para la gestión 2001 y de $us27 Millones anuales en los quince (15) años siguientes al año 2001 cuando dicha ley fue

[38] En función a la situación financiera del TGN en estos últimos años, los recursos del HIPC II para los municipios han sufrido un recorte de recursos debido a que durante el año 2002 se aprobó el Decreto Supremo Nº 26878, que dispone que los recursos denominados "más allá del HIPC II" o "beyond HIPC" sean destinados al Tesoro General de la Nación. Para la gestión 2003, esto ha significado $us33 Millones menos para los Municipios, la disminución supera los $us 35 Millones anuales para las gestiones posteriores.

BIBLIOTECA DE ECONOMIA

sancionada, asimismo la Cuenta Especial Diálogo 2000 son desembolsados anualmente en forma automática, en cuotas mensuales iguales, calculadas al inicio de cada año, el último día hábil de cada mes a tres cuentas fiscales especialmente dispuestas para cada Municipalidad.

La evolución anual de las transferencias de recursos HIPCII a nivel Bolivia, en sus nueve años de vigencia (2001-2009), se pudo asignar Bs.3,174 Millones, particularmente en las gestiones 2002 y 2009 presentan un incremento sustancial de Bs.365.8 Millones y Bs.290.3 Millones, respectivamente, esto obedece a que en estos año más países y organismos internacionales decidieron condonar deudas que van más allá del HIPC; con relación a la asignación de dichos recursos, solo al conjunto de Municipios de La Paz, se los distribuye en un porcentaje promedio de participación de 26.9%, valor considerable con relación a la participación de los demás departamentos, ya que mas de ¼ de estos recursos son destinado a los Municipios de La Paz, esto se evidencia en el cuadro siguiente:

Cuadro N°7
Asignación de Transferencias HIPCII a Nivel Bolivia y Municipios La Paz
(En millones de Bs y Porcentajes)

Periodo	Municipios LPZ		Municipios Bolivia (sin LPZ)		Total Municipios Transferido Bolivia	
	Transf.	% Part.	Transf.	% Part.	Monto	% Var.
2001	55,9	25,3%	165,3	74,7%	221,2	
2002	156,6	26,7%	430,4	73,3%	587,0	165,4%
2003	96,0	26,5%	265,9	73,5%	361,9	-38,3%
2004	108,0	26,6%	298,3	73,4%	406,3	12,3%
2005	84,7	26,5%	235,2	73,5%	319,9	-21,3%
2006	80,1	26,9%	217,4	73,1%	297,5	-7,0%
2007	70,6	26,9%	191,8	73,1%	262,4	-11,8%
2008	57,0	26,7%	156,8	73,3%	213,8	-18,5%
2009	135,8	26,9%	368,3	73,1%	504,1	135,8%
Total	**844,7**	**26,6%**	**2329,4**	**73,4%**	**3174,1**	

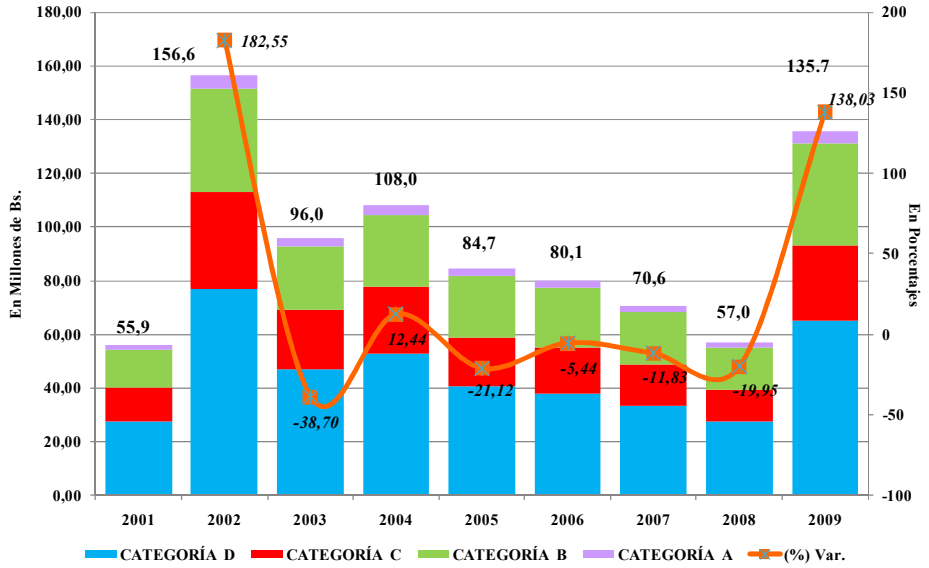
Fuente: Elaboración Propia según Base de Datos de Estadísticas Fiscales de la DGCF – VPCF – MEFP

Las transferencias de recursos HIPCII distribuidos al conjunto de los Municipios de La Paz, totaliza en todo su periodo de vigencia, Bs.844.7 Millones, al respecto la asignación anual presenta una variación cíclica, con una diferencia en el segundo año de implementación (2002), donde se presenta un incremento extraordinario de

BIBLIOTECA DE ECONOMIA

182.5%, esto a causas ya explicadas anteriormente; con respecto a la gestión siguiente se redujeron las transferencias hasta en un -38.7%, esto obedece a que se volvió a la misma tendencia presupuestada en la gestión 2001, tal como se evidencia en el siguiente Gráfico:

Gráfico N°10
Evolución de HIPCII por Categorías Municipal de La Paz
(En Millones de Bs y Porcentajes)



Fuente: Elaboración Propia según Base de Datos de Estadísticas Fiscales de la DGCF – VPCF – MEFP

Como se evidencia en el gráfico anterior, la asignación de recursos por nivel de categorías municipales, constituye una participación del 49.1% para la Categoría D, seguido del 22.9%, 24.7% y 3.4% para las categorías C, B y A respectivamente. Cabe señalar que, si bien las categorías C y B poseen un valor casi similar, poseen características distintas, en cuanto a su diferenciación numérica de Municipios, ya que en el primer caso (C), representa a 16 Municipios los cuales poseen un nivel de capacidad económica mejorada, elemento que se ve reflejado en un moderado desarrollo y crecimiento económico, escenario que no corresponde y/o equivale a los de categoría B, ya que si bien son en su cuantificación aún mayores (42 Municipios), tienen capacidades no tan desarrolladas. Con relación a la Categoría A y en función a su grado de asignación, su nivel de desarrollo y crecimiento económico es rezagado, en tal sentido, el Cuadro N°8 se muestra las asignaciones por nivel y/o categorías municipal, bajo los siguientes valores:

Cuadro N°8
Transferencias HIPCII por Categoría Municipal de La Paz
(En millones de Bs y Porcentajes)

Periodo	Categoría D	Categoría C	Categoría B	Categoría A	Total Municipios La Paz	% Var.
	Transf.	Transf.	Transf.	Transf.		
2001	27,6	12,4	14,1	1,8	55,9	
2002	76,8	36,2	38,4	5,3	156,6	182,5%
2003	47,1	22,1	23,6	3,2	96,0	-38,7%
2004	53,0	24,7	26,7	3,6	108,0	12,4%
2005	40,5	18,2	23,2	2,9	84,7	-21,1%
2006	38,1	17,0	22,2	2,7	80,1	-5,4%
2007	33,6	15,0	19,6	2,4	70,6	-11,8%
2008	27,4	11,8	16,0	1,9	57,0	-20,0%
2009	65,3	28,0	38,1	4,5	135,8	138,0%
Total	**409,4**	**185,3**	**221,8**	**28,2**	**844,7**	

Fuente: Elaboración Propia según Base de Datos de Estadísticas Fiscales de la DGCF – VPCF – MEFP

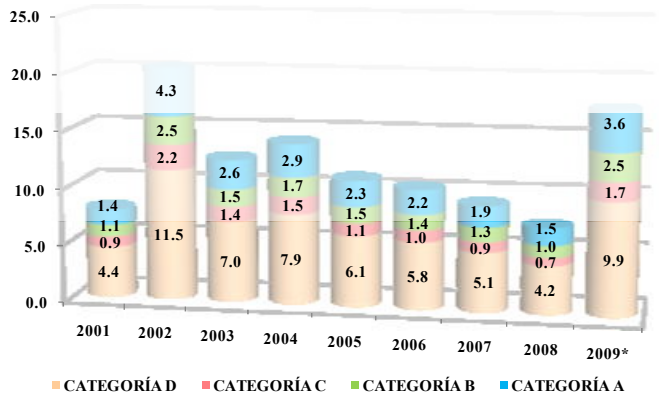
Como se menciono anteriormente y en función a la normativa estructurada para la distribución de los recursos HIPCII, estás se destinan a tres sectores, tales como:

- Al mejoramiento de la calidad de Servicios de Educación Escolar Pública, de acuerdo a la población escolarizada por Municipio, en función a la asignación del 20% de distribución.
- Al mejoramiento de la calidad de los Servicios de Salud Pública, según datos de población del último Censo Nacional de Población y Vivienda, distribuidos en 10%.
- 70% para programas Municipales de obras en infraestructura productiva y social, que será distribuido de acuerdo a la fórmula establecida en el artículo 12 de la presente Ley N°2235

En base a los porcentajes descritos, los Gráficos siguientes muestran las distribuciones realizadas por Categorías Municipales, en los tres sectores:

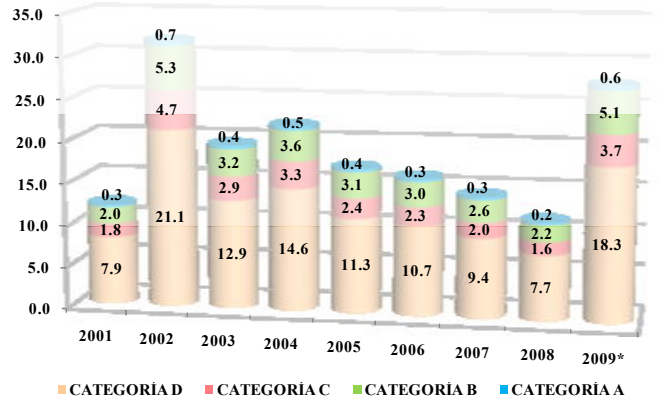
BIBLIOTECA DE ECONOMÍA

Gráfico N°11
Distribución de Recursos en Salud por Categoría Municipal
(En Millones de Bs)



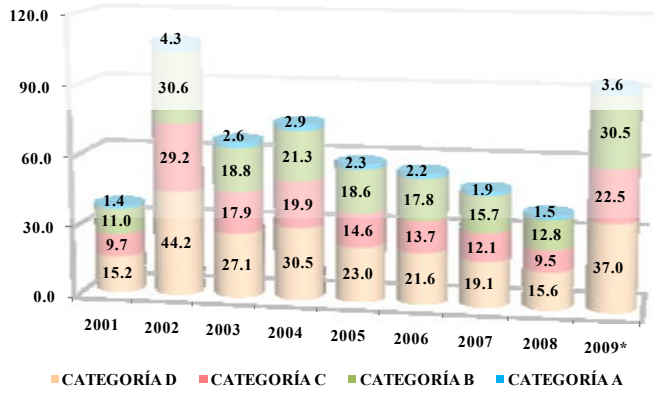
Fuente: Elaboración Propia según Base de Datos de Estadísticas Fiscales de la DGCF – VPCF – MEFP

Gráfico N°12
Distribución de Recursos en Educación por Categoría Municipal
(En Millones de Bs)



Fuente: Elaboración Propia según Base de Datos de Estadísticas Fiscales de la DGCF – VPCF – MEFP

Gráfico N°13
Distribución de Recursos en Infraestructura por Categoría Municipal
(En Millones de Bs)



Fuente: Elaboración Propia según Base de Datos de Estadísticas Fiscales de la DGCF – VPCF – MEFP

BIBLIOTECA ECONOMIA

Los datos muestran que en la distribución de recursos HIPCII, se designó para el sector de salud un monto total de Bs.89.7 Millones en todo el periodo de vigencia de dicha transferencia, consecuentemente para el sector de Educación un total de Bs.172.4 Millones y para el mejoramiento de la Infraestructura Productiva y Social una asignación de Bs.582.4 Millones. En el caso particular, la Categoría A muestra que la distribución porcentual en el sector Infraestructura es asignada en un 55% como promedio en todo el periodo de muestra, elemento inferior al establecido por normativa (70%), para su correspondiente nivelación los dos restantes sectores se distribuyeron la diferencia en un 50%; con respecto a las demás Categorías, éstas encuentras su distribución enmarcada en función a la normativa.

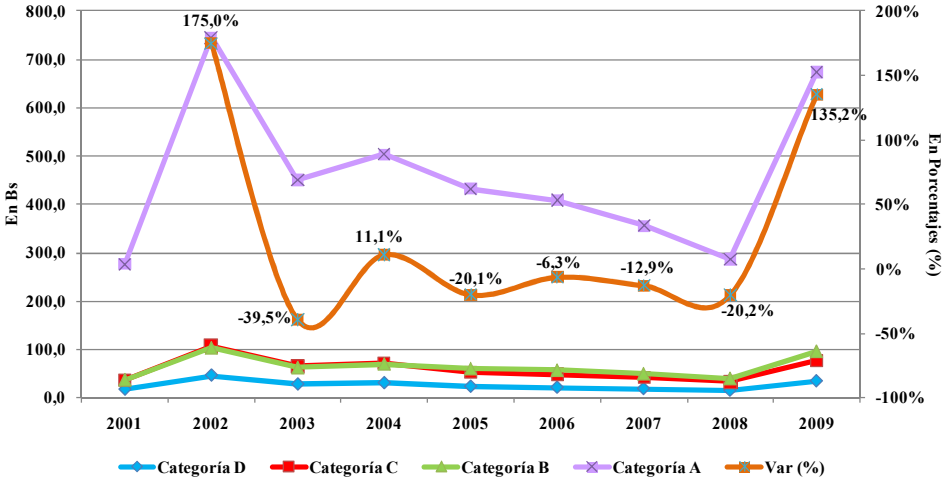
HIPCII PER-CAPITA POR CATEGORIA MUNICIPAL

Para el caso de las transferencias per cápita de los recursos HIPC y como se explicó anteriormente, este tipo de financiamiento, fue creado únicamente con el fin de reducir la pobreza, esto se refleja en su tendencia en el tiempo, tal como se demuestra en el Grafico Nº14, donde se corrobora que la asignación per cápita con mayor distribución a las Municipalidades, corresponde a los más pobre o de capacidad financiera rezagada, identificando a los GAM`s de Categorías A, las cuales con respecto a las demás categorías, presentan un amplia brecha de percepción.

Gráfico N°14

Evolución de HIPC II Per cápita - Municipios de La Paz por Categorías

(En Bs y Porcentajes)



Fuente: Elaboración Propia según Base de Datos de Estadísticas Fiscales de la DGCF – VPCF – MEFP

BIBLIOTECA DE ECONOMIA

Replicando su tendencia distributiva tanto a nivel Bolivia y en el conjunto de Municipios de La Paz, su tendencia presenta un incremento de su distribución en la gestión 2002 debido a que se condonó en gran proporción la deuda externa a nivel Bolivia, representado este un incremento de 175.0%, con respecto a su asignación nominal per cápita, tanto para las municipalidades de categorías D, C y B presentan un valor promedio de Bs.85 y para la categoría D una asignación promedio de Bs.450, dichas distribuciones van disminuyendo paulatinamente, debido a que las mismas van en relación a la disminución del saldo de la deuda.

4.2.1.3. IMPUESTO ESPECIFICO A LOS HIDROCARBUROS

Con la aprobación de la Ley de Hidrocarburos, de 17 de mayo de 2005, la renta hidrocarburífera para el Estado se incrementó al 50% de la producción, compuesta por la regalía ya existente de 18% y un 32% adicional correspondiente al nuevo Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), éste es distribuido entre el Gobierno Central, Gobiernos Subnacionales de todos los departamentos, además de Universidades Públicas, Fondo Indígena y desde la gestión 2008 para la Renta Dignidad, la forma de pago al igual que en el caso de las regalías, es mensual y es desembolsada en una cuenta única dispuesta para cada Municipalidad.

Al respecto, de la redistribución del IDH departamental, mediante Ley 3791 se crea la Renta Dignidad, estableciéndose que la misma será financiada con el 30% de los recursos IDH de prefecturas, municipalidades, Fondo Indígena y Tesoro General de la Nación. Esta medida no afecta los recursos de universidades. Otro factor que ha incidido en la cantidad de recursos que reciben los diferentes niveles de gobierno son los precios internacionales que, en el caso del petróleo, aumentó significativamente, especialmente en la gestión 2008.

Los precios de exportación de hidrocarburos, en la práctica, son mucho mayores a los previstos, utilizados para la formulación de los presupuestos iniciales en cada gestión. Si bien los precios de los hidrocarburos son volátiles y después de junio de 2008 han sufrido una caída, la tendencia de mediano y largo plazo parece ser ascendente.

BIBLIOTECA DE ECONOMIA

A nivel Bolivia, las transferencias de recursos de IDH, percibió Bs.9,150 Millones, su evolución trimestral de las transferencias de recursos IDH, desde el periodo puesta en vigencia hasta la actualidad (2005 – 2009), presenta un crecimiento recurrente con dos desviaciones significantes en los segundos trimestres del 2008 y 2009, el primer caso se explica a que en función a disposiciones normativas emanadas por el Gobierno Central, se decidió congelar por un periodo de tres meses la distribución de IDH a los Gobiernos Municipales[39], el cual trajo como consecuencias el retraso de la asignación de recursos a toda las entidades que dependen de este recurso, y en el segundo caso se explica a factores de disminución de producción de hidrocarburos a causa de la disminución de demanda y de la baja de precios de venta de dicho bien, produciendo el decremento de los ingresos por IDH. Asimismo, resaltar que en la gestión 2008 se muestran recaudaciones extraordinarias por IDH, esto se debe a que las condiciones del mercado externo fueron favorables, cuyo efecto fue el incremento del valor de las exportaciones de hidrocarburos que como resultado se dio un incremento de los recursos por dicha transferencia.

Con relación a la asignación de recursos IDH al conjunto de Municipios de La Paz, se distribuyeron Bs.1,589 Millones el cual constituye el 17.7% de participación con respecto a nivel Bolivia, este valor en comparación a las transferencias de Coparticipación Tributaria y HICPII, es inferior, ya que parte de los recursos IDH son distribuidos con mayor porcentaje a las entidades productoras de hidrocarburos. El Cuadro N°9 nos muestra la evolución trimestral que presenta los recursos IDH:

Cuadro N°9
Asignación de Transferencias IDH a Nivel Bolivia y Municipios La Paz
(En millones de Bs y Porcentajes)

Periodo	Municipios LPZ		Municipios Bolivia (s/ LPZ)		Total Municipios Bolivia	
	Transf.	(%)Var.	Transf.	(%)Var.	Monto	(%)Var.
2005-T4	48,08		219,00		267,08	
2006-T1	52,79	9,80%	229,20	4,66%	281,99	7,23%
2006-T2	56,64	7,29%	279,78	22,07%	336,41	14,68%
2006-T3	66,77	17,89%	306,60	9,59%	373,37	13,74%

[39] El Decreto Supremo Nº21474 establece en su Artículo 2 que el pago de regalías y la participación al TGN del IDH en cuotas mensuales se realizara dentro de los 90 días de finalizado el mes de producción.

BIBLIOTECA DE ECONOMIA

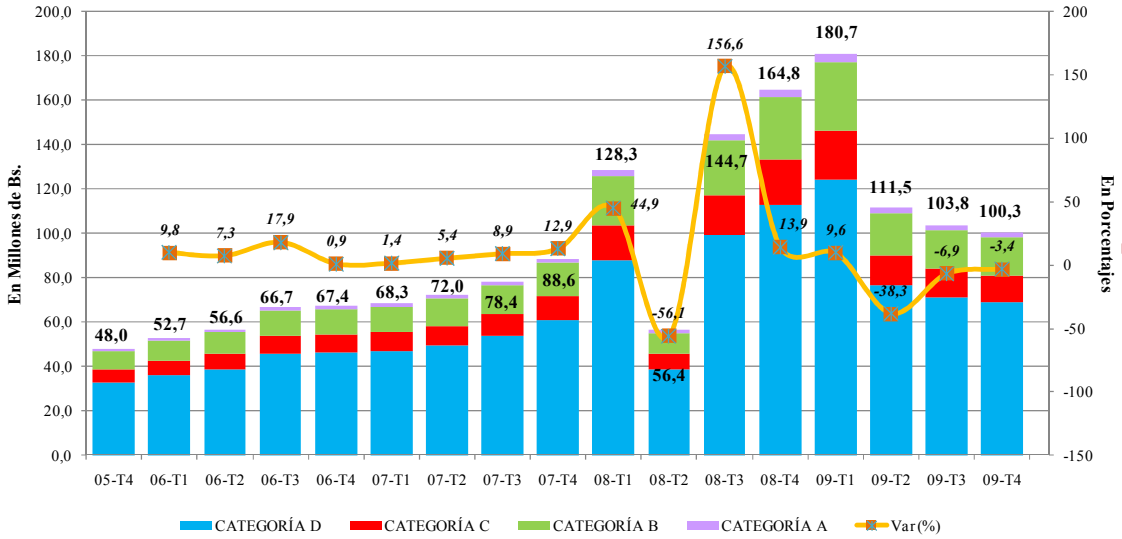
2006-T4	67,41	0,95%	311,55	1,61%	378,96	1,28%
2007-T1	68,36	1,41%	284,65	-8,64%	353,01	-3,61%
2007-T2	72,05	5,40%	297,52	4,52%	369,58	4,96%
2007-T3	78,46	8,90%	326,00	9,57%	404,46	9,23%
2007-T4	88,60	12,93%	357,52	9,67%	446,12	11,30%
2008-T1	128,36	44,87%	530,86	48,49%	659,22	46,68%
2008-T2	56,40	-56,06%	332,04	-37,45%	388,44	-46,76%
2008-T3	144,73	156,61%	732,72	120,67%	877,45	138,64%
2008-T4	164,89	13,93%	836,72	14,19%	1001,61	14,06%
2009-T1	180,74	9,61%	916,01	9,48%	1096,74	9,54%
2009-T2	111,51	-38,30%	564,05	-38,42%	675,57	-38,36%
2009-T3	103,84	-6,88%	528,14	-6,37%	631,98	-6,62%
2009-T4	100,35	-3,36%	508,10	-3,80%	608,45	-3,58%
Total	**1589,99**		**7560,46**		**9150,45**	

La asignación trimestral de transferencias IDH a los Municipios de La Paz, al igual que en el caso de la evolución registrada a nivel Bolivia (su tendencia se replica en los resultados), registró una tendencia creciente en los primeros trimestres del 2008 y 2009 mostrando un alza en los porcentajes obtenidos, registrando un 44.9% y 13.9% respectivamente. Al respecto se puede evidenciar que en los tres últimos trimestres de la gestión 2009, presentan descensos en la percepción de recursos de IDH, esto se debe a que en dichos periodos, se redujeron la producción hidrocarburifera, ya que esto se atribuye a la reducción de la demanda de gas natural por parte de Brasil y a precios inferiores de petróleo registrados en el 2008[40], produciendo así la disminución de los ingresos por venta de hidrocarburos y por ende la recaudación por concepto de IDH. El Gráfico siguiente muestra tal evolución:

BIBLIOTECA DE ECONOMÍA

[40] Las exportaciones de gas natural a Brasil se situaron en promedio en 22,2 Millones de metros cúbicos diarios (mmcd) en 2009, una disminución de 27.2% respecto a 2008; por otra parte, la disminución del precio de petróleo WTI respecto a sus niveles registrados en el 2008, generaron el descenso de 31.2% y 25.4% del precio de exportación de gas natural a Argentina y Brasil.

Gráfico N°15
Evolución de IDH por Categorías Municipal de La Paz
(En Millones de Bs y Porcentajes)



Fuente: Elaboración Propia según Base de Datos de Estadísticas Fiscales de la DGCF – VPCF – MEFP

Los datos muestran una asignación amplia de recursos a los Municipios de Categoría D con una participación del 68.6% del total de distribución de IDH, con relación a las Categorías C, B y A estos presentan una distribución participativa del 12.4%, 17.0% y 2.0%, respectivamente. Al respecto se debe señalar que las distribuciones de IDH están en función a la coparticipación per cápita, donde evidentemente la categoría D alberga en su área urbana (este sector es representado por los Municipios de La Paz, El Alto y Viacha) y rural (Municipios de Caranavi y Achacachi) una gran cantidad de habitantes, produciendo así una asignación de recursos masiva a este tipo de categoría, caso que no ocurre en los demás categorías. Al respecto, el cuadro siguiente muestra dichas asignaciones por categoría municipal, bajo los siguientes indicadores:

Cuadro N°10
Transferencias IDH por Categoría Municipal de La Paz
(En millones de Bs y Porcentajes)

Periodo	Categoría D	Categoría C	Categoría B	Categoría A	Total Municipios La Paz	% Var.
	Transf.	Transf.	Transf.	Transf.		
2005-T4	32,96	5,94	8,18	1,00	48,08	
2006-T1	36,20	6,52	8,98	1,09	52,79	9,80%
2006-T2	38,83	7,00	9,64	1,17	56,64	7,29%
2006-T3	45,78	8,25	11,36	1,38	66,77	17,89%

BIBLIOTECA DE EC

2006-T4	46,22	8,33	11,47	1,40	67,41	0,95%
2007-T1	46,87	8,44	11,63	1,42	68,36	1,41%
2007-T2	49,40	8,90	12,26	1,49	72,05	5,40%
2007-T3	53,79	9,69	13,35	1,63	78,46	8,90%
2007-T4	60,75	10,94	15,08	1,84	88,60	12,93%
2008-T1	88,00	15,85	21,84	2,66	128,36	44,87%
2008-T2	38,67	6,97	9,60	1,17	56,40	-56,06%
2008-T3	99,23	17,88	24,63	3,00	144,73	156,61%
2008-T4	113,05	20,37	28,06	3,42	164,89	13,93%
2009-T1	123,91	22,32	30,76	3,75	180,74	9,61%
2009-T2	76,45	13,77	18,97	2,31	111,51	-38,30%
2009-T3	71,20	12,83	17,67	2,15	103,84	-6,88%
2009-T4	68,80	12,39	17,07	2,08	100,35	-3,36%
Total	**1090,11**	**196,39**	**270,54**	**32,96**	**1589,99**	

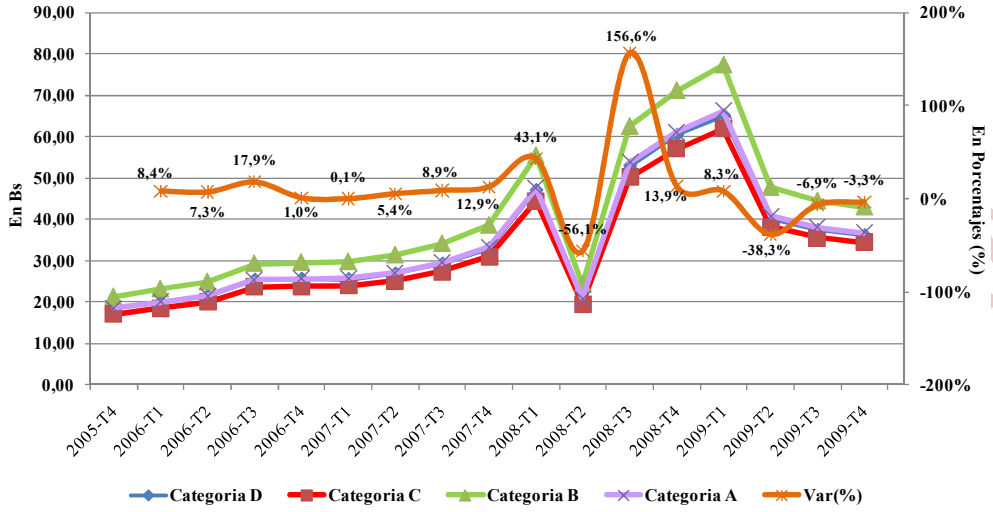
Fuente: Elaboración Propia según Base de Datos de Estadísticas Fiscales de la DGCF – VPCF – MEFP

IDH PER-CAPITA POR CATEGORIA MUNICIPAL

Al igual que las transferencias de coparticipación tributaria, este tipo de transferencias se distribuye de forma per cápita, en relación a su tendencia, el Gráfico Nº16 muestra que éste recurso tuvo un constante crecimiento en su periodo de vigencia, salvo en el segundo trimestre de la gestión 2008 donde como se explico anteriormente, se procedió a la cancelación de dicha transferencia con un trimestre de rezago, pagando posteriormente en siguiente periodo, con relación a la tendencia en la gestión 2009, este muestra un descenso, esto como efecto de la disminución de recursos percibidos a nivel Bolivia por la disminución de la venta de hidrocarburos, elemento ya explicado anteriormente.

BIBLIOTECA DE ECONOMIA

Gráfico N°16
Evolución de IDH Per cápita - Municipios de La Paz por Categorías
(En Bs y Porcentajes)



Fuente: Elaboración Propia según Base de Datos de Estadísticas Fiscales de la DGCF – VPCF – MEFP

La asignación per cápita de esta transferencia muestra lógicamente que en las cuatro categorías municipales (muestra del presente documento) obtuvieron como pico en su tendencia, un valor promedio de Bs.70, mismo que en función al mercado externo oscilaría su distribución.

4.3. RECURSOS PROPIOS DE CAPTACIÓN POR CATEGORÍA MUNICIPAL Y FUENTE DE FINANCIAMIENTO SEGÚN CLASIFICACIÓN PRESUPUESTARIA

En función a la Clasificación Presupuestaria que realiza el MEFP, el cual es el Órgano Rector del Sistema de Presupuesto[41], establecen lineamientos para el registro, formulación, modificación de los flujos de ingresos, gastos y deuda tanto de capital y corrientes (en los dos primeros casos) como un proceso presupuestario. Con relación a la apropiación de los flujos de recursos propios que genera cada entidad pública autónoma, autárquica o descentralizada se las diferencia entre los ingresos por la venta de bienes y/o servicios de la entidad pública (partida presupuestaria 12000 "Venta de Bienes y Servicios de la Administración Pública"), por recaudaciones por impuestos establecidos en el Sistema Tributario vigente a la propiedad de bienes

[41] Ley N°1178 de 20 de julio de 1990 de Administración y Control Gubernamental

inmuebles situada en el territorio nacional y propiedad de vehículos automotores de cualquier clase o categoría (partidas presupuestarias 13000 “Ingresos por Impuestos”, dividas en subcuentas 13310 – 13360 “Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles” e “Impuesto Municipal a la Transferencia de Inmuebles”; 13330 – 13370 “Impuesto a la Propiedad de Vehículos Automotores” e “Impuesto Municipal a la Transferencia de Vehículos Automotores”). Asimismo, se incluyen los recursos generados por impuestos indirectos provenientes de tasas, derechos, patentes y concesiones, contribuciones por mejoras multas y otros (partida presupuestaria 15000 “Tasas, Derechos y otros ingresos”)[42].

En términos generales podemos señalar que en todo el periodo de vigencia de la gestión Municipal dentro de la Descentralización Fiscal y Financiera, los Gobiernos Municipales de La Paz recaudaron por concepto de recursos propios Bs.10,305 Millones, de los cuales el 95% corresponde a la Categoría D, específicamente identificados a los Municipios de La Paz y El Alto son asignables el 60%. Con respecto a las restantes categorías, la menos representativa en recaudaciones propias corresponden a los de Categorías A, ya que estas entidades solo constituyen un 0.1% del total que recauda los Municipios de La Paz.

La partida presupuestaria con mayor recaudación y/o la más representativa con un valor de 58.2% se identifica a la cuenta 13300, la cual recaudó en el periodo 1994-2009 un total de Bs.3,582 Millones, al respecto mencionar que parte corresponde en un 82.9% a los que se generó por las partidas 13310 – 13360 y lo restante (17.1%) a las partidas 13330 – 13370. Seguido a ello, la partida presupuestaria 15000 se ubica como segundo elemento de generación de recursos con Bs.2,304 Millones y como tercer recurso la participación de la cuenta 12000 con Bs.895 Millones con una participación del 13.2%.

Específicamente, en la composición de Recursos Propios de las Municipalidades de La Paz, se puede constatar que en la Categoría D, presenta desde la gestión 1994 hasta

[42] Dichas clasificaciones presupuestarias están en función a disposiciones normativas establecidas por el Órgano Rector del Sistema de Presupuesto, establecido en las Directrices y Clasificador Presupuestario de las gestiones 2005 al 2011.

BIBLIOTECA DE ECONOMIA

1999, una recaudación de 55% de recursos por concepto de la partida presupuestaria 15000 “Tasas, Derechos y otros ingresos”, que posterior a ello (2000-2009) la partida 13300 (conjunto de Impuestos Municipales) se constituyó en la principal cuenta de recursos propios, el cual representa 70% del total de recursos, en este periodo. Con relación a las Categorías C y B presentan una recaudación de las partidas 13300 y 15000 parcialmente igualada con una muy poca participación de la partida 12000 “Venta de Bienes y Servicios de la Administración Pública”. La Categoría A, los recursos de generación de impuestos (partida presupuestaria 13300) fueron decreciendo, constituyendo a la partida 15000 en la principal con una participación en un promedio de 60% a partir del año 2000; esto puede explicarse a que esta categoría al corresponder a áreas netamente rurales con poca densidad poblacional, en el transcurso del tiempo fue ahondándose la migración de los habitantes, imposibilitando a la gestión municipal de estas áreas implementar o reforzar la generación de recursos por impuestos, asimismo el nivel de desarrollo y crecimiento de estas regiones son casi nulas, las cuales obligan a la poca efectividad de la recaudación de recursos participativa.

A continuación, los Gráficos siguientes muestran las composiciones de Recursos Propios por categorías:

Gráfico N°17
Composición de los Recursos Propios Categoría D
(En Porcentajes)

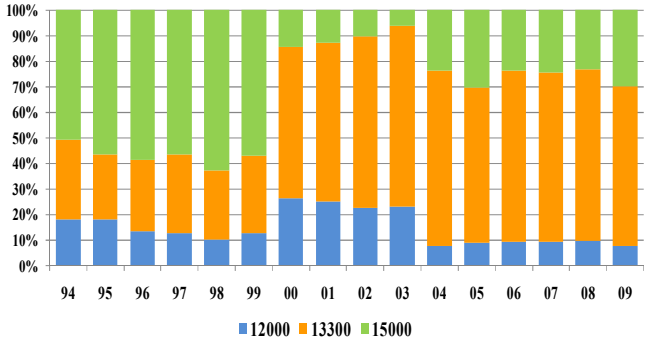
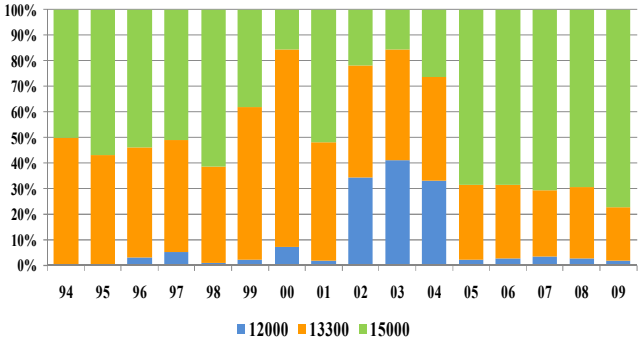


Gráfico N°18
Composición de los Recursos Propios Categoría C
(En Porcentajes)



TECA DE ECONOMIA

Gráfico N°19
Composición de los Recursos Propios Categoría B
(En Porcentajes)

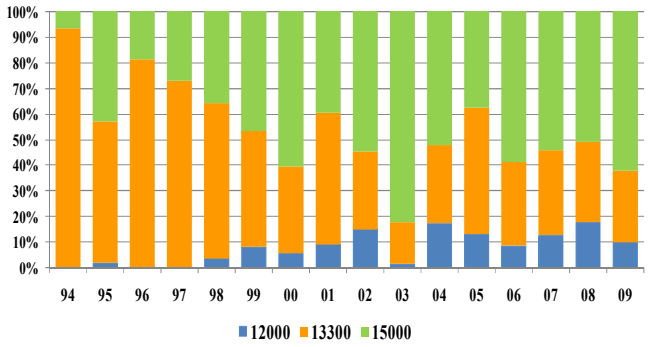
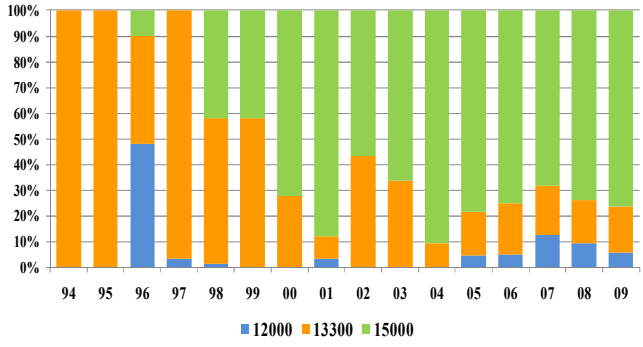


Gráfico N°20
Composición de los Recursos Propios Categoría A
(En Porcentajes)



La Evolución de los Recursos Propios muestra una diferencia amplia en la Categoría D con respecto a las demás categorías, el cual sirvió como modelo de recaudación para las restantes Municipalidades, esta afirmación se puede corroborar en el sentido de que la tendencia de las variables de ingresos en dicha categoría es creciente, replicando su incidencia paulatina en las tres restantes categorías pero con un rezago de aplicación en las siguientes gestiones.

Como se menciono anteriormente, para la Categoría D la fuente de ingresos propios más importante desde 1994 al 1999 es la partida 15000, la cual posterior a dicho periodo sufrió una caída abrupta y una recuperación del 30% en los siguientes años; con relación a las recaudaciones por impuestos directos correspondientes a las partidas 13310-13360 (Inmuebles) y 13330-13370 (vehículos), estos presentan un crecimiento constante del 15.5% anual. Las categorías C, B y A muestran como factor común, que la fuente de recursos propios más importante se constituye en la partida presupuestaria 15000, donde en los dos primeros casos (C y B) estos poseen una tasa de crecimiento promedio del 80.1% y 78.5%, respectivamente, este último con una caída significativa del 18.5% en dos gestiones, con respecto a estas mismas categorías en las variables de ingresos por impuestos directos de Inmuebles (13310-13360) presentan una tendencia gradualmente creciente del orden del 29.1% y 60.1%, respectivamente, caso que no posee la partida presupuestaria 13330-13370 (Impuestos pos Vehículos) que muestra una tendencia bajamente recaudable. Específicamente para la Categoría Municipal A, los recursos propios muestran una muy floja evolución, ya que las recaudaciones para las partidas presupuestarias 12000

BIBLIOTECA DE ECONO

y 13300 (Impuestos Totales Municipales) no sobrepasan los Bs.400 Mil en todo el periodo de análisis (1994-2009), salvo la partida 15000 que se constituye para este tipo de categoría la más importante con mayor énfasis en los años 2004 al 2009; tal como se muestran en las siguientes gráficas:

Gráfico N°21
Evolución de los Recursos Propios por Categoría D
(En Millones de Bs)

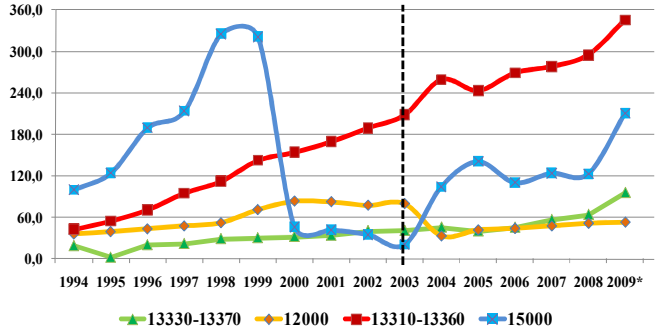


Gráfico N°22
Evolución de los Recursos Propios por Categoría C
(En Millones de Bs)

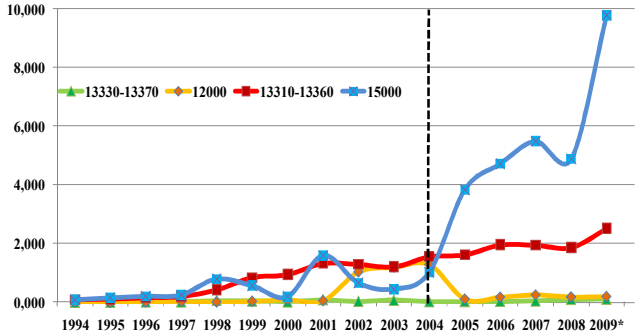


Gráfico N°23
Evolución de los Recursos Propios por Categoría B
(En Millones de Bs)

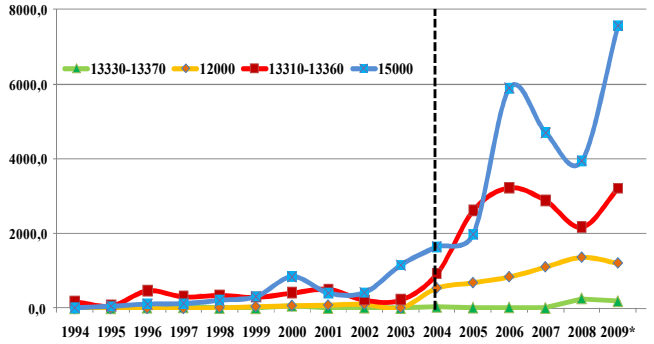
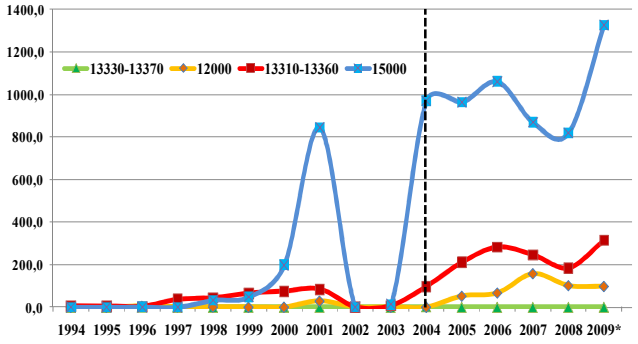


Gráfico N°24
Evolución de los Recursos Propios por Categoría A
(En Miles de Bs)

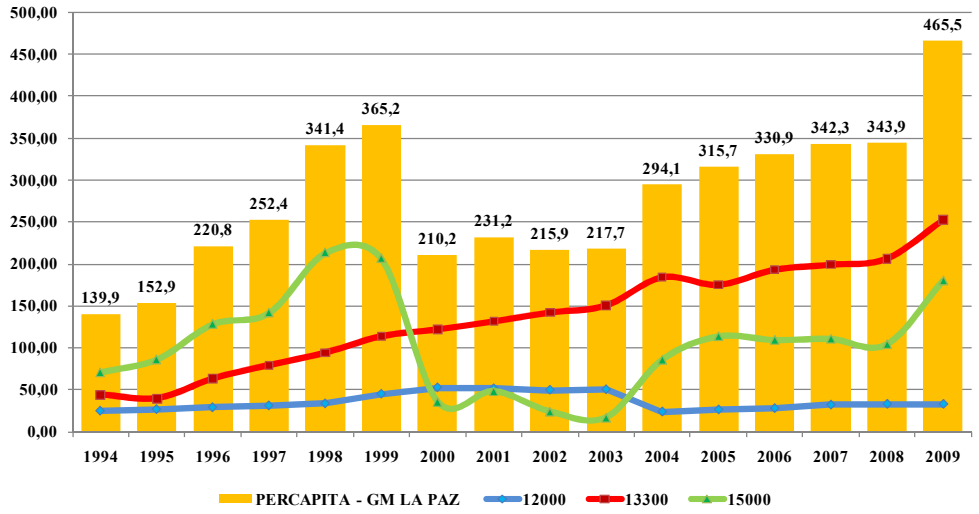


4.3.1. RECURSOS PROPIOS PER-CAPITA POR CATEGORÍA MUNICIPAL

En el periodo de análisis, se pudo evidenciar que desde la puesta en marcha del proceso de descentralización a nivel municipal, el año 1994 las Municipalidades de La Paz obtuvieron como ingresos propios per cápita un valor de Bs.139.9, asimismo y siguiendo su tendencia creciente en el tiempo con una tasa de crecimiento del 22.1%, el año 1999 obtuvieron como primer valor incrementado Bs.365.2, posterior a ello, los recursos propios per-cápita sufrieron una disminución significativa de un -44.4%, debido a que en su composición la principal fuente de recursos decreció abruptamente

para la gestión 2000, sin embargo la tendencia general fue recuperándose gradualmente hasta llegar el 2009 a un valor de Bs.465.5 como el indicador más alto en todo el periodo de descentralización. Al respecto, con relación a los recursos propios por fuente de impuestos directos (13300), muestra un constante crecimiento, el Gráfico Nº25 muestra dichas tendencias:

Gráfico N°25
Evolución de Recursos Propios Per-cápita - Municipios de La Paz
(En Bs)



Fuente: Elaboración Propia según Base de Datos de Estadísticas Fiscales de la DGCF – VPCF – MEFP

Con respecto a los recursos propios per-cápita a nivel de categorías municipales, el cuadro siguiente muestra las marcadas diferenciaciones existentes entre categorías, donde evidentemente las Municipalidades que conforman la categoría D son los que más poseen recursos, donde éste presenta como promedio anual nominal de Bs.247.4, del cual la partida presupuestaria 13300 tiene la participación del 51.9% y constituida la más importante. Dicho comportamiento es de manera muy reducida con las restantes categorías, tal como se lo muestra el siguiente cuadro:

BIBLIOTECA

Cuadro N°11
Recursos Propios Per cápita por Categoría Municipal de La Paz
(En millones de Bs y Porcentajes)

CATEGORÍAS MUNICIPALES	PARTIDAS DE INGRESOS	PERIODO															
		1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Categoría D	12000	25,18	27,07	29,09	31,29	33,67	44,92	52,13	50,48	46,43	46,81	19,07	23,58	24,40	25,86	27,48	27,85
	13300	43,07	39,08	61,15	76,76	90,79	108,77	116,14	124,18	137,41	146,00	175,16	159,74	173,90	181,78	191,48	231,02
	13310-13360	30,12	37,81	47,77	62,60	72,30	89,78	96,25	103,70	113,36	122,28	149,07	137,30	148,88	151,16	157,48	180,98
	13330-13370	12,96	1,27	13,38	14,15	18,50	19,00	19,89	20,49	24,05	23,72	26,09	22,44	25,03	30,61	34,00	50,04
	15000	70,34	85,44	127,34	140,67	209,54	202,71	28,84	25,70	21,02	12,20	60,06	79,52	61,18	67,38	65,74	110,28
	Sub Total	138,60	151,58	217,57	248,72	334,01	356,40	197,11	200,36	204,86	205,02	254,29	262,84	259,48	275,01	284,70	369,15
Categoría C	12000	0,00	0,00	0,03	0,08	0,03	0,10	0,26	0,17	3,07	3,52	3,73	0,32	0,49	0,72	0,51	0,56
	13300	0,30	0,37	0,52	0,69	1,54	2,73	2,93	4,26	3,95	3,77	4,60	4,75	5,68	5,65	5,51	7,29
	13310-13360	0,30	0,37	0,49	0,64	1,33	2,61	2,89	3,99	3,86	3,57	4,55	4,68	5,59	5,52	5,24	7,01
	13330-13370	0,00	0,00	0,03	0,05	0,21	0,12	0,04	0,26	0,10	0,20	0,05	0,07	0,09	0,13	0,27	0,28
	15000	0,30	0,49	0,66	0,79	2,50	1,75	0,58	4,81	1,95	1,32	2,97	11,08	13,50	15,53	13,69	27,18
	Sub Total	0,60	0,86	1,22	1,56	4,07	4,58	3,77	9,23	8,97	8,60	11,30	16,16	19,67	21,91	19,71	35,03
Categoría B	12000	0,00	0,01	0,00	0,00	0,06	0,15	0,21	0,25	0,31	0,05	1,44	1,79	2,18	2,83	3,46	3,04
	13300	0,56	0,21	1,44	0,97	1,02	0,83	1,31	1,42	0,63	0,62	2,55	6,86	8,39	7,40	6,17	8,55
	13310-13360	0,56	0,21	1,39	0,89	0,99	0,82	1,13	1,39	0,59	0,60	2,45	6,82	8,32	7,38	5,51	8,08
	13330-13370	0,00	0,00	0,05	0,08	0,02	0,00	0,19	0,03	0,04	0,01	0,10	0,05	0,07	0,02	0,66	0,47
	15000	0,04	0,16	0,33	0,36	0,60	0,86	2,31	1,10	1,12	3,06	4,32	5,16	15,20	12,02	10,01	19,01
	Sub Total	0,60	0,38	1,77	1,32	1,68	1,84	3,83	2,77	2,07	3,73	8,32	13,81	25,77	22,26	19,64	30,60
Categoría A	12000	0,00	0,00	0,10	0,03	0,02	0,00	0,00	0,57	0,00	0,00	0,00	0,97	1,24	2,89	1,83	1,74
	13300	0,12	0,09	0,09	0,78	0,92	1,36	1,51	1,67	0,01	0,12	1,89	3,94	5,19	4,46	3,30	5,57
	13310-13360	0,12	0,09	0,06	0,76	0,91	1,34	1,49	1,65	0,00	0,12	1,83	3,93	5,19	4,46	3,30	5,56
	13330-13370	0,00	0,00	0,02	0,02	0,01	0,02	0,02	0,02	0,01	0,00	0,06	0,01	0,00	0,00	0,00	0,02
	15000	0,00	0,00	0,02	0,00	0,68	0,98	3,97	16,63	0,01	0,24	18,33	17,95	19,51	15,78	14,68	23,45
	Sub Total	0,12	0,09	0,21	0,80	1,62	2,34	5,48	18,87	0,01	0,37	20,22	22,86	25,94	23,12	19,81	30,76
TOTAL CATEGORÍAS	12000	25,18	27,07	29,23	31,40	33,78	45,17	52,60	51,46	49,81	50,38	24,24	26,68	28,32	32,30	33,28	33,19
	13300	44,06	39,76	63,20	79,19	94,27	113,69	121,88	131,53	142,00	150,52	184,20	175,30	193,17	199,29	206,46	252,44
	13310-13360	31,10	38,48	49,72	64,89	75,53	94,54	101,75	110,73	117,81	126,57	157,90	152,73	167,98	168,52	171,52	201,63
	13330-13370	12,96	1,28	13,48	14,30	18,74	19,14	20,13	20,79	24,20	23,94	26,30	22,57	25,18	30,77	34,94	50,81
	15000	70,68	86,09	128,35	141,82	213,33	206,30	35,70	48,24	24,10	16,83	85,69	113,70	109,38	110,71	104,11	179,92
TOTAL		139,92	152,92	220,77	252,41	341,37	365,16	210,18	231,23	215,91	217,72	294,12	315,68	330,86	342,30	343,86	465,55

Fuente: Elaboración Propia según Base de Datos de Estadísticas Fiscales de la DGCF – VPCF – MEFP

BIBLIOTECA DE ECONOMIA

El cuadro anterior muestra que en las categorías C, B y A muestran un nivel per-cápita hasta el periodo 1999 un nivel promedio por debajo de Bs.0.9, que en posteriores años se incrementaron ligeramente en una tasa del 4.1%, mostrando en los últimos años una relativa y/o considerable aumento.

4.4. DEPENDENCIA FISCAL MUNICIPAL DE LOS RECURSOS

El efecto más evidente que producen las transferencias intergubernamentales a la entidades territoriales es la gran dependencia que se genera con el Gobierno Central, el cual reduce el esfuerzo fiscal de los Gobiernos Subnacionales produciendo la pereza fiscal, la razón radica ante la presencia de un flujo continuo de recursos que llega a las Municipalidades sin ningún esfuerzo por su parte, el comportamiento más probable y racional es que las Autoridades locales prefieran disminuir el recaudo de sus recursos propios, evitándose de esta forma los conflictos políticos-social que ocasiona el tema de los impuestos locales. La disponibilidad de recursos transferidos (gratuitos) se puede traducir en su uso poco eficiente y cuidadoso, afectando, por tanto, el cumplimiento de los propósitos perseguidos por la descentralización en términos de mejoramiento de los servicios que se prestan a la población.

Al respecto, cabe señalar que, como variables de las finanzas municipales, las transferencias intergubernamentales y el esfuerzo fiscal tienen una característica que las diferencia de manera fundamental, donde el esfuerzo fiscal es una variable cuyo comportamiento depende casi por completo de las decisiones de las autoridades municipales y las transferencias son en lo fundamental independientes de dichas decisiones, ya que la decisión corresponde al Gobierno Central.

4.4.1. DEPENDENCIA FISCAL POR CATEGORÍA MUNICIPAL

El proceso de descentralización fiscal que se vive en Bolivia ha primado el enfoque que considera que los Gobiernos Subnacionales han disminuido su esfuerzo fiscal como consecuencia del esquema de transferencias intergubernamentales, salvo las Municipalidades Capitales (que son los Gobiernos Municipales de La Paz y El alto), más aún, ha tomado fuerza la idea de que existe una relación de causa-efecto entre

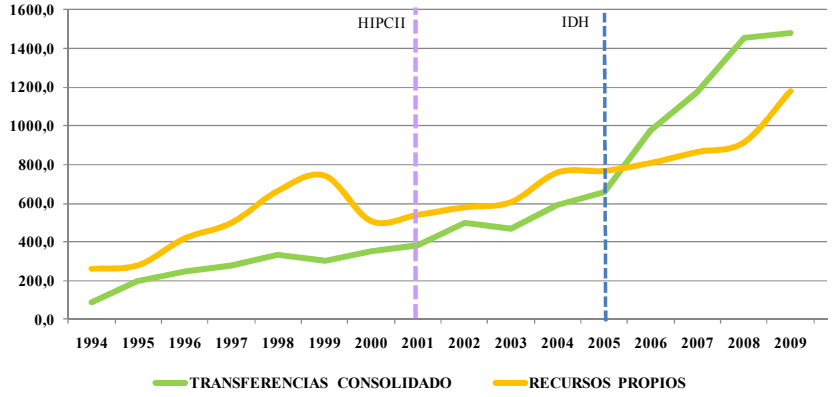
BIBLIOTECA DE ECONOMIA

las transferencias intergubernamentales a las Municipalidades y la reducción de su esfuerzo fiscal, el cual desemboca en la conducta fiscal, en este sentido se considera que se está generando en los municipios un efecto sustitución de recursos ante el fuerte incremento de las transferencias.

Al mismo tiempo la gestión financiera de los Gobiernos Municipales en Bolivia, caracterizados por una alta dependencia de los recursos de transferencias presentan una característica, son recursos no permanentes en el tiempo, ya que los recursos HIPCII tienen una vigencia de solo 15 años (hasta el 2016), así como de los recursos de IDH que están en función de las fluctuaciones del sector externo.

Los Gráficos siguientes muestran la evolución que presenta las tendencias existentes de las fuentes macro y desagregado de percepción de recursos de los Municipios (como conjunto) de La Paz, traducidos estos como dependientes:

Gráfico N°26
Dependencia Fiscal Consolidado – Municipios de La Paz
(En Millones de Bs)



BIB... DE ECONOMIA

Gráfico N°27
Dependencia Fiscal – Municipios Categoría D
(En Millones de Bs)

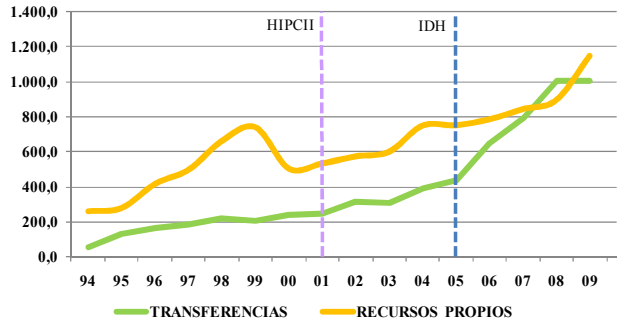


Gráfico N°28
Dependencia Fiscal – Municipios Categoría C
(En Millones de Bs)

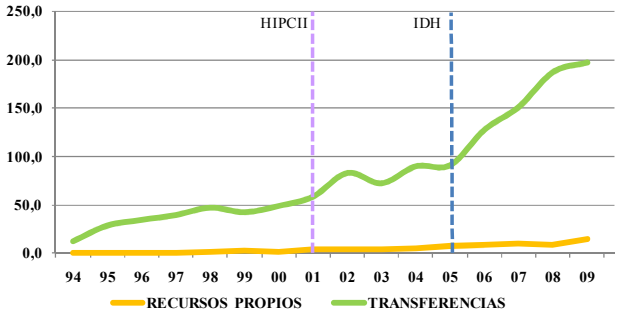


Gráfico N°29
Dependencia Fiscal – Municipios Categoría B
(En Millones de Bs)

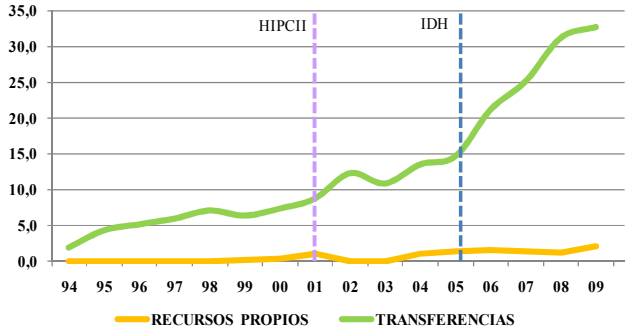
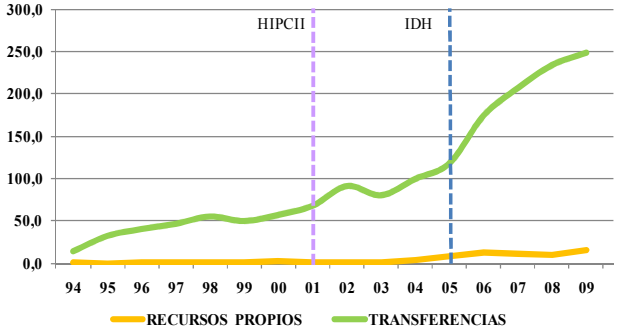


Gráfico N°30
Dependencia Fiscal – Municipios Categoría A
(En Millones de Bs)



Como se evidencia en el Gráfico Nº26, el cual muestra la tendencia consolidada de los recursos que percibieron todos los Gobiernos Municipales del departamento de La Paz, se demuestra que las transferencias intergubernamentales y los recursos propios generados, presentan un constante crecimiento en su evolución con una tasa de crecimiento promedio anual del 123.1% y 112.4%, respectivamente. También se puede apreciar que con la inclusión de las transferencias intergubernamentales en el 2001 (HIPCII) y 2005 (IDH), la evolución de las mismas se incrementaron considerablemente, logrando sobrepasar a la tendencia por Recursos Propios abriendo nuevamente una brecha ampliatoria en los 4 años siguientes. Como se menciono anteriormente, las Municipalidades de La Paz, en el tema de transferencias del gobierno central, recibió en el año 1994 un valor de Bs.86.1 Millones que luego de 16 años de su evolución logro incrementar dicha cifra en Bs.1,418.5 Millones (en el año 2009); en lo concierne a las recaudaciones de Recursos Propios, las entidades

municipales de La Paz, logro recaudar en 1994 un valor de Bs.259.4 incrementándose éste en el 2009 a Bs.1,177.6.

De lo anterior podemos diferir que, la tendencia consolidada de los recursos no se ve reflejada al separar por Categorías Municipales, ya que si bien el comportamiento de las tendencias señaladas en el párrafo anterior, corresponde en gran parte a los de Categoría D, no se ve identificado con las demás categorías. Asimismo, las Categorías C y B presentan una evolución mínima muy por debajo de las recaudaciones de Bs.50 Millones, caso que es mucho más severo con los de categoría A, donde sus recaudaciones no sobrepasan los Bs.5.0 Millones. No obstante la tendencia de las transferencias sigue su evolución creciente, denotando un significante incremento en cada inclusión de cada transferencia, el cual incrementa el presupuesto de ingresos de la entidad territorial.

4.4.2. DEPENDENCIA FISCAL POR FUENTE DE FINANCIAMIENTO

La dependencia existente en los Gobiernos Subnacionales demuestra una excesiva sumisión y/o sujeción por las transferencias intergubernamentales, caso que no corresponde a los que pertenecen a entidades con mucha capacidad financiera, identificados en todo el estudio como Municipalidades con categoría D y caso contrario a los inferiores categorías (C, B y A). El Gráfico Nº31 evidencia que en el total de los Municipios de La Paz, presenta un promedio anual de 60.5% de participación las transferencias intergubernamentales en el total de la generación de recursos y un 39.5% corresponde a los que se recaudo por ingresos propios, este comportamiento al igual que como se identificó en las anteriores tendencias, pertenece a los de categoría D, por su excesiva capacidad financiera y económica que posee, elemento que respecto a los Municipios menos inferiores (categorías municipales C, B y A) no son aplicables.

Por otra parte, se denota que entre las transferencias intergubernamentales, la más importante y con mayor participación en la generación del total de recursos por los Municipios de La Paz, se encuentra la de Coparticipación Tributaria (o de Participación Popular), ya que este posee un promedio anual de 35.2%; como segundo en

BIBLIOTECA DE ECONOMIA

importancia y/o participación y pese a ser en el último en su implementación, le sigue las transferencias por IDH con un promedio de 14.3% el cual su evolución se ve incrementado en valores significativos; y por último como tercer transferencia se ubica al HIPCII el cual presenta un promedio anual de 6.6% en la participación. Tal como se muestra en a continuación:

Gráfico N°31
Dependencia Fiscal por Fuente de Financiamiento Consolidado – Municipios de La Paz
(En Porcentajes)

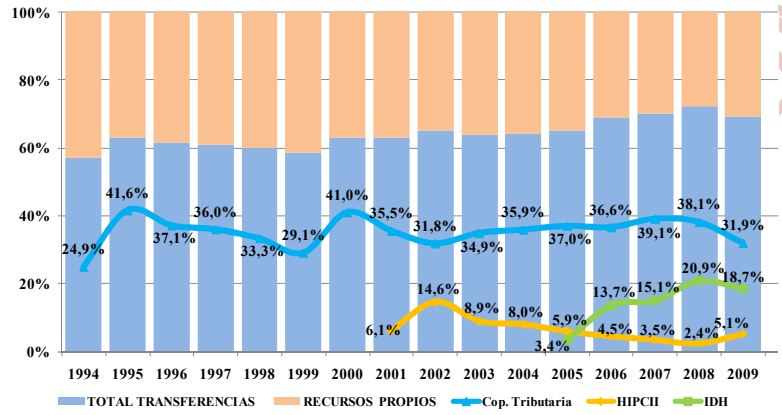


Gráfico N°32
Fuentes de Financiamiento – Categoría D
(En Porcentajes)

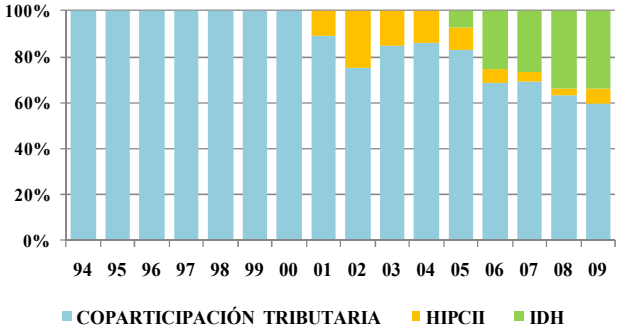


Gráfico N°33
Fuentes de Financiamiento – Categoría C
(En Porcentajes)

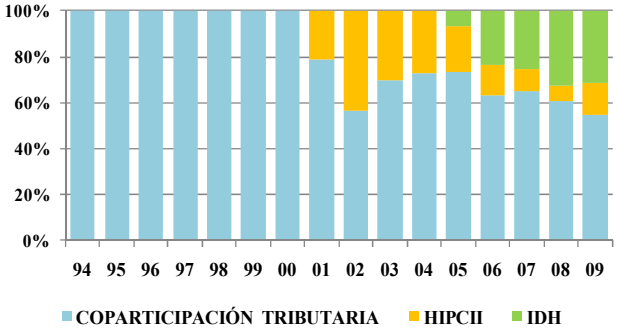


Gráfico N°34
Fuentes de Financiamiento – Categoría B
(En Porcentajes)

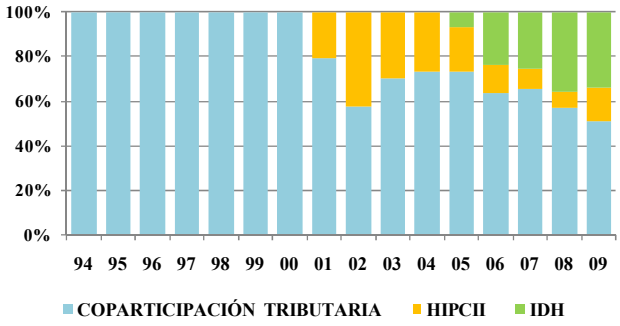
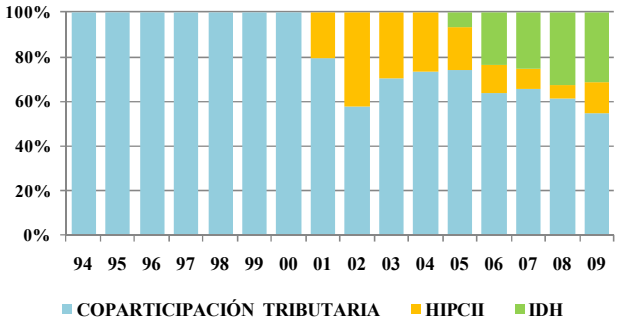


Gráfico N°35
Fuentes de Financiamiento – Categoría A
(En Porcentajes)



Como podemos observar, un factor común es que la principal transferencia para todas las categorías municipales se identifica a los recursos de coparticipación tributaria, con una mayor incidencia a los de categoría D debido al volumen considerable de densidad poblacional, caso que una vez más no corresponde a las restantes categorías. De igual manera, las transferencias de IDH y HIPCII son las subsecuentes transferencias en importancia, al respecto señalar que en el caso de los recursos HICPII van creciendo su participación en función a los indicadores de pobreza que posee cada región, esto en el caso de las entidades municipales de categorías D, el nivel de pobreza es mínimo en comparación a los de categoría A, el cual su brecha es mas ampliada.

En términos generales, los datos demuestran una tendencia muy fuerte a acciones de política destinadas a incrementar el volumen de transferencias, sin considerar el impacto en la “pereza fiscal” y en fenómenos de “ilusión fiscal”. En la medida que las municipalidades están incrementando el esfuerzo fiscal local, a través de su generación de recursos propios, los ingresos por transferencias se duplican y/o subyacen al primero, como producto imponiendo un sistema rentista.

BIBLIOTECA DE ECONOM

SEGUNDA PARTE - ANÁLISIS EMPIRICO

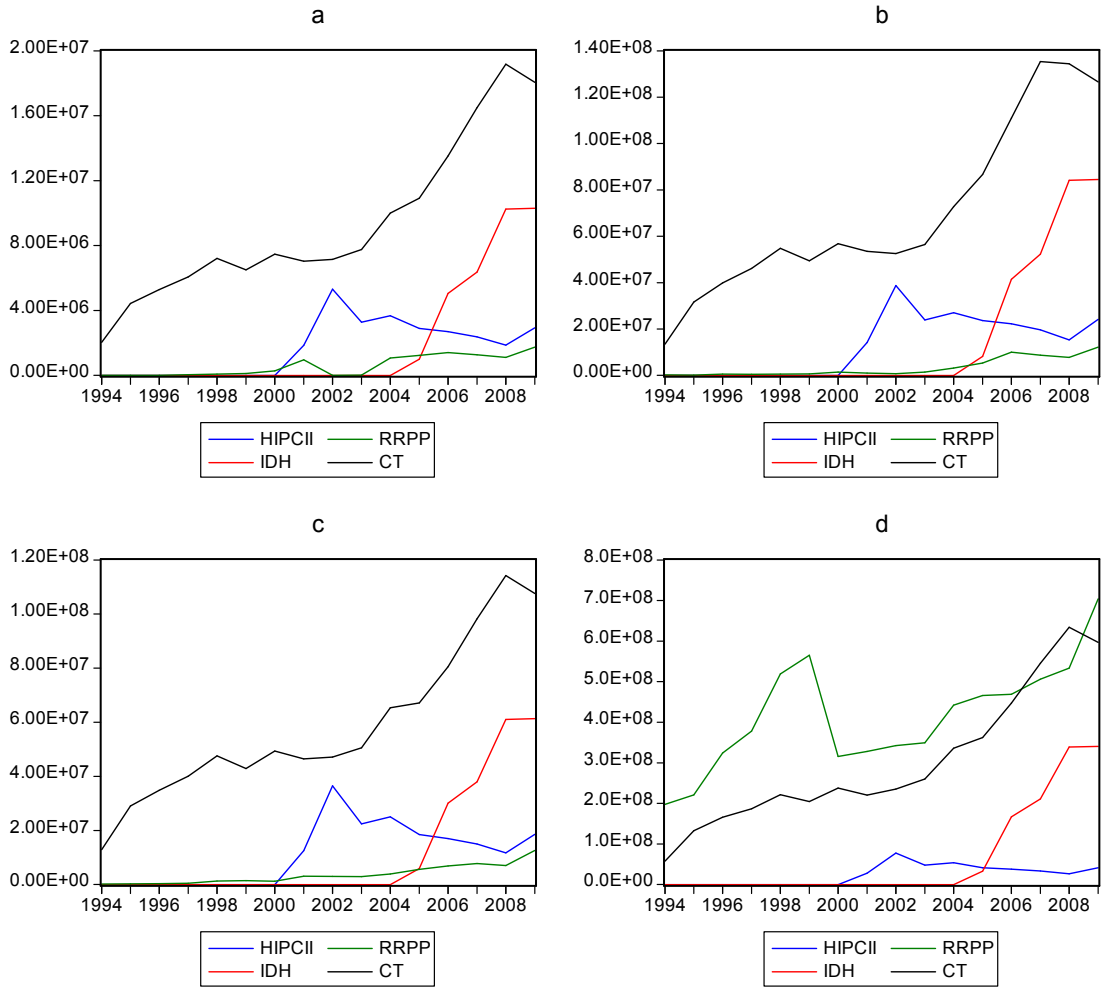
5.1. MODELO DE DATOS DE PANEL DE CON EFECTOS FIJOS DE SECCIÓN CRUZADA CON ESTANDARIZACIÓN DE VARIABLES

Para poder precisar los efectos de las variables explicativas Coparticipación Tributaria, HIPC e IDH sobre el comportamiento de los Recursos Propios (Ingresos Tributarios), se plantea el análisis empírico utilizando modelos de Datos de Panel, este modelo provee información sobre una base de individuos (en este caso, Municipios) observados en distintos momentos del tiempo. Como lo explica Hsiao (1986), los Modelos de Datos de Panel tienen varias ventajas sobre los modelos tradicionales de series de tiempo y de corte transversal, ya que proveen al investigador de un gran número de datos, lo que aumenta los grados de libertad, reduce la multicolinealidad entre las variables explicativas y mejora la eficiencia de las estimaciones econométricas, asimismo permite analizar un número importante de temas económicos que no podrían estudiarse sólo con el uso de modelos de series de tiempo o de corte transversal. La principal característica de estos modelos es que toman en cuenta las diferencias de comportamiento entre los individuos (Municipios) y para cada uno de ellos las diferencias en el tiempo.

Una vez concebida nuestra aplicabilidad del modelo, demostramos a continuación en el Gráfico Nº36 la evolución de las principales variables de modelo en millones de Bolivianos de 1994 al 2009, referentes a la Coparticipación Tributaria, HIPC e IDH, así como los Recursos Propios (RRPP). De forma general las variables del modelo muestran crecimientos pronunciados fundamentalmente en los últimos años, tal como se evidenció en la parte descriptiva para cada variable.

BIBLIOTECA DE ECONOMIA

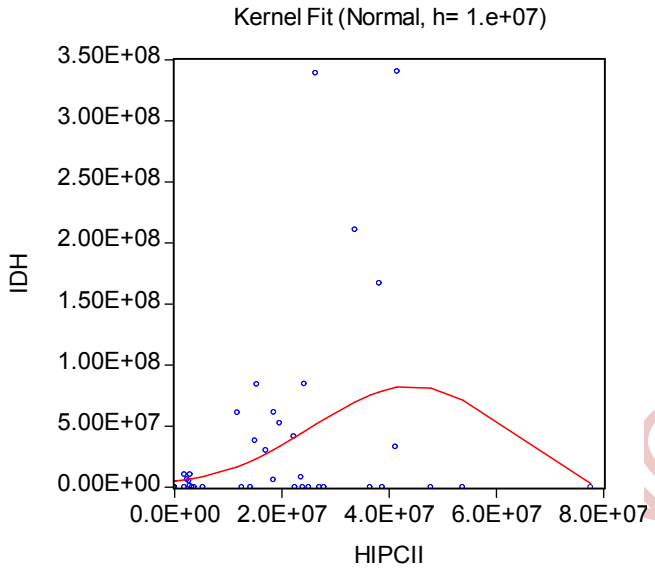
Gráfico Nº36
Variables Utilizadas en Datos de Panel
(En millones de Bolivianos)



Fuente: Elaboración Propia a través de las regresiones obtenidas mediante Datos de Panel

Una forma de observar preliminarmente si los datos se ajustan a priori a una distribución de probabilidad normal, es ver precisamente el Kernel ajustado, para esto se toma como aproximación una Normal, =1+e de función de suavisamiento. Los resultados son contundentes debido a que las principales variables muestran ajustes en kernel normal, tal como se muestra en la siguiente estimación Gráfica:

Gráfico Nº37



La siguiente sección analizara y describe los principales resultados del Modelo de Panel de Datos con Efectos Fijos de sección cruzada con estandarización de variables en el periodo 1994 a 2009, asimismo se realizara una primera regresión preliminar, en base a ello se desarrolla la regresión general que capture el Dato de Panel generalizado, posteriormente se realizara regresiones de Panel Paralelo con Efectos Fijos para cada categoría municipal, con el objeto de mostrar la rigurosidad de las estimaciones econométrica (se adjuntan las pruebas necesarias y resultados previos en los respectivos anexos).

5.1.1. REGRESIÓN PRELIMINAR (MÍNIMO CUADRADO DE PANEL)

Para ajustar un modelo de panel es necesario realizar una regresión preliminar introductoria para ello se ajustó la regresión por el método de Mínimos Cuadrados de Panel y se obtiene los siguientes resultados:

Los resultados obtenidos y los términos estadístico de la regresión se muestran a continuación, donde los paréntesis muestran el error estándar y los estadísticos “t” de significancia:[43]

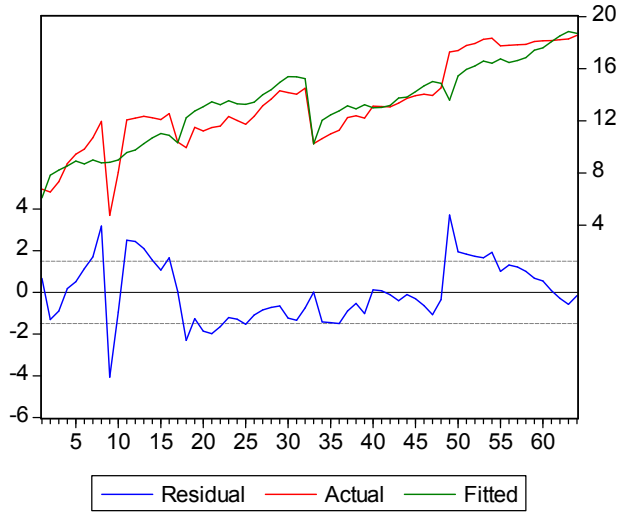
[43] Para observar las estimaciones y pruebas del modelo ver el Anexo VI

BIBLIOTECA DE ECONOMIA

$$\log(rrpp_t) = \underset{\substack{(2.33)\\(-5.37)}}{-12.50} \underset{\substack{(0.26)\\(-2.55)}}{-0.67} \times \log(idh_t) \underset{\substack{(0.46)\\(-3.11)}}{-1.43} \times \log(hipcii_t) \underset{\substack{(0.55)\\(6.13)}}{+3.43} \times \log(ct_t) + \varepsilon_t$$

$$R^2 = 0.92$$
$$F(64.20580) = 0.00000$$
$$D-W = 1.77$$

Gráfico Nº38
Ajuste preliminar en los residuos del Modelo de Panel



La descripción de las variables de forma resumida y obtenida a partir del modelo se interpreta de la siguiente forma:

Variable dependiente:

- **(LOG(RRPP)-@MEAN(RRPP)/@STDEV(RRPP),"1994 2009") o (Log(Rrrp):** Representa el logaritmo de los recursos propios por categoría municipal estandarizada para todo el periodo especificado.

Variables independientes:

- **(LOG(IDH)-@MEAN(IDH)/@STDEV(IDH),"1994 2009") o (log(Idh):** Representa el logaritmo del Impuesto Directo a los Hidrocarburos por categoría municipal estandarizada para todo el periodo especificado.

BIBLIOTECA ... NOMIA

- **(LOG(HIPCII)-@MEAN(HIPCII)/@STDEV(HIPCII),"1994 2009") o (log(Hipcii):** Representa el logaritmo del alivio a la deuda por categoría municipal estandarizada para todo el periodo especificado.
- **(LOG(CT)-@MEAN(CT)/@STDEV(CT),"1994 2009") o (log(Ct):** Representa el logaritmo de la coparticipación tributaria por categoría municipal estandarizada para todo el periodo especificado.

Los resultados obtenidos muestran que los estadísticos individuales son significativos, y además existe un buen ajuste de regresión, con existencia nula de auto correlación, aspecto que nos da paso a realizar la estimación general del modelo econométrico de Panel de Datos con Efectos Fijos.

5.1.2. MODELO DE PANEL DE DATOS CON EFECTOS FIJOS DE SECCIÓN CRUZADA CON ESTANDARIZACIÓN DE VARIABLES

La estimación para todas las categorías municipales a través del Modelo de Panel de Datos con Efectos Fijos de sección cruzada con estandarización de variables tiene la siguiente especificación:

$$\log(y_t) = \hat{\beta}_0 + \hat{\beta}_1 \times \log(x_t) + \hat{\beta}_2 \times \log(x_t) + \hat{\beta}_3 \times \log(x_t) + \varepsilon_t$$

Todas las variables se especifican en forma logarítmica lo cual da paso a su ***interpretación en términos de elasticidad***.

Los resultados obtenidos y los términos estadístico de la regresión se muestran a continuación, donde los paréntesis muestran el error estándar y los estadísticos "t" de significancia:[44]

$$\log(rrpp_t) = \underset{\substack{(9.19)\\(-1.29)}}{-11.86} + \underset{\substack{(0.19)\\(1.45)}}{0.14} \times \log(idh_t) + \underset{\substack{(0.22)\\(4.75)}}{1.04} \times \log(hipcii_t) + \underset{\substack{(0.49)\\(1.05)}}{0.52} \times \log(ct_t) + \varepsilon_t$$

[44] Para observar las estimaciones ver el Anexo VII

BIBLIOTECA DE ECONOMIA

$$R^2 = 0.98$$
$$F(998.2404) = 0.00000$$
$$D - W = 1.81$$

Los anteriores resultados se interpretan de la siguiente forma:

Por cada unidad de incremento del IDH, los recursos propios de los municipios se incrementa en un 14% de manera significativa estadísticamente.

Por cada unidad de incremento en el HIPCII los recursos propios se incrementan en más del 100% muy significativo estadísticamente.

Finalmente que por cada unidad incremento en la coparticipación tributaria los recursos propios se incrementan en un 52% significativo estadísticamente.

Los resultados de las anteriores estimaciones dan paso a ***determinar el Efecto Fijo*** de corte transversal por categoría municipal en la generación de los recursos por tamaño de municipio, el cual es objeto de nuestro estudio, tal como se muestra en el Cuadro Nº12

Cuadro Nº12
Efectos Fijos de Corte Transversal por Categoría Municipal

CATEGORIA MUNICIPAL	EFECTO
a	0,534183
b	-1,164228
c	-0,818317
d	1,448362

Fuente: Elaboración Propia a través de las Regresiones obtenidas mediante Datos de Panel

Los resultados del anterior cuadro se interpretan de la siguiente forma:

- El Efecto Fijo mayor y significativo corresponde a la categoría municipal "D" el mismo que se encuentra alrededor de 1,44% nivel que recoge la mayor influencia de los componentes exógenos del modelo (IDH, HIPCII, CT), sobre la

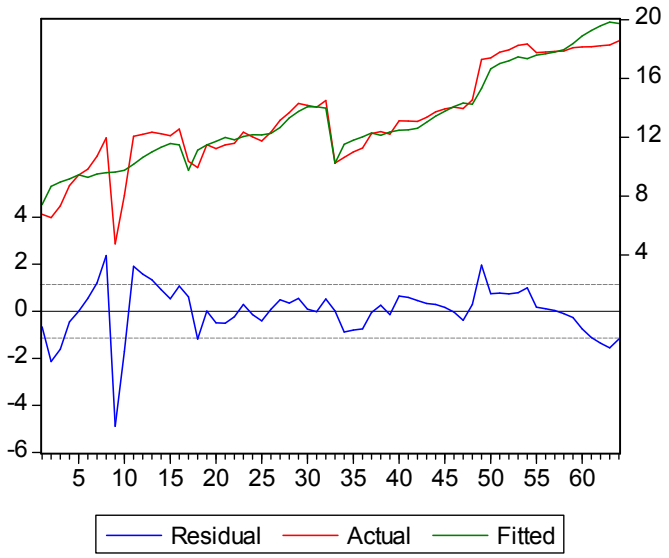
BIBLIOTECA DE ECONOMIA

generación de recursos propios en la categoría municipal "D" "Alta" por tanto a mayor generación de recursos propios, mayor será el efecto de los componentes del modelo.

- En tanto que en la categoría municipal "A" el efecto es de 53% menor al anterior en los efectos de cada componente. Esto significa que los componentes del modelo (IDH, HIPCII, CT) son muy débiles para explicar el efecto de esta categoría sobre la generación de recursos propios.
- Entre tanto, las categorías "B" y "C" se muestran efectos negativos lo cual se explica que los componentes exógenos del modelo no explican de forma significativa a la generación de recursos propios de las categorías municipales.

Finalmente los ajustes del modelo anterior se muestran en el siguiente Gráfico el cual es totalmente corregido por el Modelo de Panel de Datos con Efectos Fijos estandarizados.

Gráfico Nº39
Ajuste final de los residuos del Modelo de Panel con Efectos Fijos de Sección Cruzada



Fuente: Elaboración Propia a través de las regresiones obtenidas mediante Datos de Panel

BIBLIOTECA DE ECONOMIA

5.1.3. PANEL DE REGRESIÓN CON EFECTOS FIJOS POR CATEGORÍA MUNICIPAL

Para obtener los resultados por tipo de categoría municipal, se realizó una regresión individual, es decir para cada categoría municipal, donde se utilizo un modelo con Efectos Fijos en el intercepto. La estimación se realizo para el periodo 1994 a 2009, basándose en la especificación de la siguiente ecuación.

$$\log(y_t) = \hat{\beta}_0 + \hat{\beta}_1 \times \log(x_t) + \hat{\beta}_2 \times \log(x_t) + \hat{\beta}_3 \times \log(x_t) + \varepsilon_t$$

Donde:

Variable Dependiente:

- **(LOG(RRPP)-@MEAN(RRPP)/@STDEV(RRPP),"1994 2009") o (Log(Rrrp):** Representa el logaritmo de los recursos propios por categoría municipal estandarizada para todo el periodo especificado.

Variables Independientes:

- **(LOG(IDH)-@MEAN(IDH)/@STDEV(IDH),"1994 2009") o (log(Idh):** Representa el logaritmo del Impuesto Directo a los Hidrocarburos por categoría municipal estandarizada para todo el periodo especificado.
- **(LOG(HIPCII)-@MEAN(HIPCII)/@STDEV(HIPCII),"1994 2009") o (log(Hipcii):** Representa el logaritmo del alivio a la deuda por categoría municipal estandarizada para todo el periodo especificado.
- **(LOG(CT)-@MEAN(CT)/@STDEV(CT),"1994 2009") o (log(Ct):** Representa el logaritmo de la coparticipación tributaria por categoría municipal estandarizada para todo el periodo especificado.

A continuación, se muestra los resultados de la regresión individual para cada categoría municipal

BIBLIOTECA DE ECONOMIA

Cuadro Nº13
Estimaciones del Modelo por Categoría de Municipios

	CATEGORIA "A"	CATEGORIA "B"	CATEGORIA "C"	CATEGORIA "D"
Intercepto	-33,48	-9,04	-1,22	5,31
ee	23,12	6,10	5,01	2,78
T	-1,45	-1,48	-2,43	1,91
Ln(IDH)	0,07	0,05	0,00	0,00
ee	0,11	0,02	0,02	0,01
T	0,71	2,35	0,19	-0,24
ln(HIPCII)	-0,03	0,03	0,07	-0,01
ee	0,09	0,02	0,02	0,01
T	-0,39	1,79	4,36	-1,56
ln(CT)	2,87	1,26	1,45	0,61
ee	1,54	0,36	0,30	0,15
T	1,86	3,50	4,90	4,04
R2	0,58	0,91	0,94	0,73
F	5,44	43,05	61,01	11,04
Prob > F	0,01	0,00	0,00	0,00
# Municipios				

Fuente: Elaboración Propia a través de las regresiones obtenidas mediante Datos de Panel

Las estimaciones por categoría de municipios presentan las siguientes interpretaciones:

- La regresión de la categoría “A” muestra que el aporte del IDH a la generación de recursos propios es de alrededor del 7%, y HIPCII un valor de 3% negativo y de Coparticipación Tributaria un 2,87%. Asimismo se presenta un coeficiente de determinación reducido es decir que estos últimos no explican tanto en la generación de sus recursos propios en la categoría A, en términos estadísticos el valor “t de student” no es superior al 2% de significancia estadística.
- La regresión de la categoría “B”, muestra que el aporte del IDH a la generación de recursos propios es de alrededor del 5%, HIPCII de 3% y Coparticipación

Tributaria de 126%. El coeficiente de determinación es alto y significativo es decir que estos últimos explican tanto en la generación de sus recursos propios.

- La regresión de la categoría "C", muestra que el aporte del IDH a la generación de recursos propios es de alrededor del 0%, HIPCII de 7% y Coparticipación Tributaria de 145%. El coeficiente de determinación es alto y significativo es decir que estos últimos explican tanto en la generación de sus recursos propios. Se debe notar que el modelo en general e individualmente es significativo.
- La regresión de la categoría "D", muestra que el aporte del IDH a la generación de recursos propios es de alrededor del 0%, HICPII de 1% negativo y de Coparticipación Tributaria 60%. El coeficiente de determinación es alto y significativo es decir que estos últimos explican tanto en la generación de sus recursos propios. Se debe notar que el modelo en general e individualmente es significativo.

En general las regresiones muestran resultados variados, esto significa que por cada categoría municipal la generación de recursos propios es diferenciada con variantes en sus determinantes. Se debe mencionar que estos resultados van en línea con la hipótesis y el problema de investigación en la medida en que las transferencias de recursos ya sean (HIPCII, IDH y CT) en algunos resultados se muestran generaciones de recursos negativos, por tanto a mayor transferencia del gobierno central no necesariamente genera incentivos en los municipios para consolidar su propia fuente de recursos económicos.

BIBLIOTECA DE ECONOMIA

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En base a lo analizado en el presente documento se puede concluir lo siguiente:

- El proceso de descentralización fiscal y financiera que vivió Bolivia, a través de la implementación de las Leyes de Participación Popular y de Descentralización Administrativa, otorgó una mayor participación y protagonismo a las entidades territoriales, más aún en la actual coyuntura que se vive con la implementación de las Autonomías tanto departamental, municipal, regional, e indígena originaria campesina como nueva estructura orgánica territorial del país.
- La percepción de recursos vía transferencias del gobierno central a las entidades subnacionales, se incrementaron ostensiblemente en los últimos años, esto debido al crecimiento de la renta nacional (renta interna y renta aduanera) para el caso de la Coparticipación Tributaria, para el caso del HIPC el alivio de la deuda que gradualmente va condonándose en el tiempo y que la misma va disminuyendo proporcionalmente en función al servicio de la deuda, y por último la obtención de ingresos monetizables de los recursos naturales, específicamente de la explotación de los hidrocarburos, para el caso del Impuesto Directo a los Hidrocarburos, todos estas transferencias fueron el sustento en gran medida para la gestión fiscal y financiera de las entidades subnacionales, para que así éstas, puedan generar desarrollo y crecimiento local.
- La heterogeneidad de cada región, identificada a través de la capacidad financiera de cada municipalidad, mostró la funcionalidad que cada una de ellas, les dio a las transferencias del gobierno central, como resultado de su esfuerzo fiscal, el cual incidió positivamente o negativamente a la conducta fiscal de cada municipalidad.
- Asimismo, este hecho no otorgó un sustancial desarrollo en la gestión administrativa y financiera de generación de recursos propios, específicamente en la obtención de ingresos por concepto de impuestos municipales, elemento que demuestra, según la capacidad financiera de la entidad, el autofinanciamiento económico en el mediano y largo plazo, con el objeto de encarar los correspondientes gastos corrientes y de capital.

BIBLIOTECA DE ECONOMIA

- Las categorizaciones de las municipalidades autónomas, mostraron el nivel de eficiencia que poseen las transferencias como asignación de recursos del nivel central en cada una de ellas, el cual presentaron notoriamente una redistribución inequitativa de dichos recursos, el cual incidió negativamente al desarrollo y crecimiento económico de éstas, por ejemplo para el caso de las municipalidades con gran capacidad financiera o desarrollados, identificada como Municipalidades de categoría "D", muestran que estas en un promedio de 60% de su presupuesto general para cada gestión, pertenece a la generación de recursos propios, demostrando que posee un grado mínimo de dependencia fiscal, así como un esfuerzo fiscal de generación de recursos propios alto, lo cual incide positivamente en su conducta fiscal
- Para los casos de las municipalidades de categorías "C" y "B", la primera al identificar a entidades subnacionales Intermedias y el segundo a entidades emergentes, muestran una dependencia fiscal con las transferencias intergubernamentales media con los recursos propios que generan, demostrando que el esfuerzo fiscal por generar recursos no son de gran relevancia y/o incidencia en la gestión de las municipalidades de estas categorías.
- En el caso extremo, la cual identifica a las municipalidades de categoría "A" como entidades rezagadas, muestran que poseen una alta dependencia fiscal con los recursos que el gobiernos central les otorga, es decir que estas entidades no generan sus recursos propios el cual afecta a la gestión fiscal y financiera de cada una de ellas, asimismo su esfuerzo fiscal por dicha acción es casi nula y demuestra que su conducta fiscal es ineficiente con relación a los demás municipalidades, al respecto este hecho muestra que estas entidades en el largo plazo, son insostenibles y no previsoras en cuanto a su crecimiento y desarrollo local.
- Asimismo, los resultado empíricos nos demuestran que la hipótesis planteada para el documento de investigación, se confirma, ya que para el caso de las municipalidades de categorías "A" las cuales son en su esencia rezagadas, el hecho de percibir recursos por transferencias, no tienen suficientes elementos de incentivos para generar sus recursos propios, caso extremo para las

BIBLIOTECA DE ECONOMIA

municipalidades de categoría “D” son incentivo inminente para la generación de sus ingresos propios, el cual mejora su capacidad y gestión fiscal y financiera.

En base a lo descrito y analizado, las recomendaciones sobre políticas emergentes a la aplicación de la mejora de la gestión fiscal y financiera de las entidades subnacionales autónomas, que para el presente documento representan a los Gobiernos Autónomos Municipales, puede señalarse lo siguiente:

- En el marco de un Pacto Fiscal entre las estructuras de Gobierno Multinivel, se debe otorgar un mayor control y seguimiento de las finanzas territoriales, las cuales implementen medidas de evaluación por parte del Órgano Rector encargado de las finanzas públicas.
- En función a la nueva estructura autonómica territorial, a través de los nuevos estatutos orgánicos locales de cada región, se debe de reasignar de manera eficiente las transferencias de recursos del gobierno central a los subniveles, esto puede ser distribuido de manera que las entidades menos favorecidas con estos recursos (municipalidades de categorías A, B y C) puedan captar mayores recursos para el destino en su desarrollo y crecimiento económico.
- En el afán de mejorar las recaudaciones de ingresos municipales y considerando la nueva estructura de las autonomías ya implementadas, se debe de mejorar las políticas internas impositivas, en función a las normativas de dominio local.
- Asimismo, se deberá de mejorar los tipos de recaudaciones de impuestos por tasas y patentes a las actividades económicas registradas en el padrón municipal de contribuyente. Identificación y cobro de la mora en impuestos a la propiedad de bienes inmuebles y vehiculares.

BIBLIOTECA DE ECONOMIA

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR ANDIA G. Y MORALES SARAVIA R. (2005), "Las Transferencias Intergubernamentales, el Esfuerzo Fiscal y el Nivel de Actividad". Doc. Nª144. Instituto de Estudios Económicos Peruanos.
- AGUILAR J. Y RUIZ F. (2004), "Lineamientos de la política de transferencias condicionadas (PTC) a gobiernos municipales". Directorio Único de Fondos. Mimeo.
- AGHON, G., F. ALBURQUERQUE y P. CORTES (2001). "Desarrollo económico local y descentralización en América Latina, un análisis comparativo". CEPAL - GTZ, Santiago, Chile.
- ÁLVAREZ DE SAYAS CARLOS M. (2000), "Metodología de la Investigación Científica", Ed. Kipus.
- ALM, JAMES (1983), "Intergovernmental grants and social welfare". En Public Finance, Netherlands.
- BANCO CENTRAL DE BOLIVIA (2000), "La iniciativa HIPC en la economía boliviana". Boletín núm. 85 año 7, mayo 2000, disponible en: http://www.bolivia.com/Economia/Boletin_BCB/BOLETIN.htm.
- BOISIER, SERGIO (1990), "La descentralización en Latinoamérica", Santiago de Chile, ILPES.
- BRETON A. Y FRASCHINI A (1992), "Free-Riding and Intergovernmental Grants", KYKLOS, Vol. 45.
- CÉSPEDES ESTEVES JORGE (2001), "Metodología de la investigación", Guía de Elaboración y Presentación de Redacción de Tesis de Grado. Universidad Técnica de Oruro.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, CEPAL (1998), "El Pacto fiscal, fortalezas, debilidades, desafíos", Santiago, Chile.
- CONSULTAS INSTITUCIONALES:
  - Banco Central de Bolivia: *www.bcb.gob.bo*
  - Instituto Nacional de Estadística: *www.ine.gob.bo*

BIBLIOTECA DE ECONOMIA

- Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas: *www.udape.gob.bo*
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas: *www.economiayfinanzas.gob.bo*

  Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad Fiscal

  Viceministerio del Tesoro y Crédito Público

  Viceministerio de Política Tributaria
- Ministerio de Planificación del Desarrollo: *www.planificacion.gob.bo*

  Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo
- Ministerio de Autonomía: *www.autonomia.gob.bo*
- Ministerio de Hidrocarburos y Energía: *www.hidrocarburos.gob.bo*
- Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos: *www.ypfb.gob.bo*

❖ FEDERACIÓN DE ASOCIACIONES MUNICIPALES DE BOLIVIA (2009), "Características Fiscales y Financieras del Proceso de Descentralización en Bolivia 1994-2008".

❖ FINOT IVAN (2003), "Descentralización en América Latina: cómo hacer viable el desarrollo local". Serie 38, Ilpes-Cepal, Santiago, Chile.

❖ FINOT IVAN (2001), "Descentralización en América Latina: teoría y práctica". Serie 12, ILPES-CEPAL, Santiago, Chile.

❖ GALINDO, M. y F. MEDINA (1995), "Descentralización fiscal en Bolivia". Serie Política Fiscal núm. 72, CEPAL-GTZ, octubre, 1995.

❖ GUARDA, GIANCARLO (1989). "Financing Urban Services in Latin America". Discussion paper, The World Bank,1989.

❖ GUJARATI, D. N. (1997), Econometría, tercera edición, McGraw Hill, Santa Fe de Bogotá, Colombia.

❖ GREENE, W. (1999), Análisis Econométrico, Tercera Edición, Pearson Educación, Madrid, España.

❖ HART O. D. Y B. HOLMSTROM (1987), "The Theory of Contracts". In Advances in Economic Theory. Fifth World Congress, Edited by T. Bewley, N.Y. CUP.

❖ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIO-ECONOMICAS (2008), Revista Latinoamérica de Desarrollo Económico. Numero 10:

BIBLIOTECA DE ECONOMIA

- ¿Hacia dónde se encamina la descentralización fiscal en Bolivia? – Jose Luis Evia, Ximena Coronado y Markus Steinich
- Análisis de Equidad sobre la distribución sobre la distribución de los Ingresos públicos y el gasto social y territorial en Bolivia – Ivan Finot y Marco Zapata
- Transferencias Fiscales y Políticas Públicas – Ximena Serrudo Peñaranda

❖ JEMIO, L. C. y E. ANTELO (2000), "Quince años de reformas estructurales en Bolivia: sus impactos sobre inversión, crecimiento y equidad". UCB y CEPAL, La Paz, Bolivia.

❖ JOSEPH STIGLITZ (1988), "La Economía del Sector Publico". Antoni Bosch, editor, Barcelona.

❖ LAFFONT J. (1998), "Fundamentals of Public Economics Cambridge", Mass. MIT Pres.

❖ MUSGRAVE, RICHARD Y PEGGY MUSGRAVE (1998), "Teoría y Practica de la Hacienda Pública". New York: Mac Graw-Hill. México.

❖ MARCO NORMATIVO:

- Constitución Política del Estado
- Ley de Participación Popular
- Ley de Descentralización Administración
- Ley del Dialogo 2000
- Ley de Hidrocarburos
- Ley Marco de Autonomías y Descentralización "Andrés Ibáñez"

❖ NEYRA GONZALO y BALDÁRRAGO ELIN (2005), "Una aproximación a la Conducta Fiscal de los Gobiernos Municipales: Perú"

❖ OATES, WALLACE (1977), "Federalismo fiscal", Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, Serie Colección Nuevo Urbanismo.

❖ RUFIAN, DOLORES Y EDUARDO PALMA (1991), "Las nociones de centralización y descentralización", Santiago de Chile, ILPES.

❖ TANCARA COLQUE, JOSE LUIS (2006), "Impacto de los Recursos HIPC Y PNC en la Gestión de los Gobiernos Municipales de Bolivia", Tesis de Grado - Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Departamento de Ingeniería Industrial, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Universidad de Chile, Santiago, Chile.

❖ TERÁN, J. (1997), "Descentralización en Bolivia participación popular y política para una compatibilización con la estrategia de desarrollo nacional". Tesis de

BIBLIOTECA DE ECONOMIA

Grado - Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Departamento de Ingeniería Industrial, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Universidad de Chile, Santiago, Chile.

- TIEBOUT CHARLES (1956), “Testing the Flupaper Effect: The Japanese Case”. Public Choise Studies N°14.
- TOPHAN, NAVILLE (1982), “Incidence of Grants in Aid, En Salford Papers in Economics”. Salford, UK.
- MALDONADO COPELLO A. Y MORENO C. (1999), “Transferencias y Esfuerzo Fiscal Municipal”. UCAC. Argentina.
- UNIDAD DE ANÁLISIS DE POLÍTICAS SOCIALES Y ECONÓMICAS (2002), “Estrategia boliviana de reducción de la pobreza: informe de avance y perspectivas”. Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas, La Paz, Bolivia.
- WIESNER, EDUARDO (1992), “Colombia: Descentralización y federalismo fiscal”. Informe Final de la Misión para la Descentralización, Presidencia-DNP (Colombia).

BIBLIOTECA DE ECONOMIA

ANEXO I

Cuadro N°2
Transferencias por Fuente de Recursos Consolidado por Regiones (1995 a 2009)
(En Millones de Bs y Porcentajes)

Dpto.	Regalías				% Part.	IEHD	% Part.	IDH	% Part.	Fondo de Compensación	% Part.	Total Recursos
	Hidrocarb.	Mineras	Forestales	Total Regalías								
Chuquisaca	694,4	3,6	0,3	698,2	3,9%	372,3	8,9%	709,0	10,5%	53,7	4,4%	1833,5
La Paz	0,0	217,8	4,3	222,1	1,3%	837,3	20,0%	740,7	11,0%	855,0	69,8%	2660,0
Cochabamba	2355,6	18,2	0,9	2374,6	13,4%	596,8	14,3%	687,4	10,2%	54,3	4,4%	3715,7
Oruro	0,0	785,6	0,0	785,6	4,4%	336,3	8,0%	740,7	11,0%	19,4	1,6%	1882,1
Potosí	0,0	1543,7	0,0	1543,7	8,7%	424,5	10,1%	740,7	11,0%	163,2	13,3%	2872,1
Tarija	7798,3	0,0	3,2	7801,5	44,1%	330,0	7,9%	956,2	14,2%	0,0	0,0%	9089,1
Santa Cruz	2842,9	142,6	23,5	3009,0	17,0%	718,6	17,2%	692,3	10,3%	79,1	6,5%	4521,7
Beni	828,6	0,0	5,6	834,1	4,7%	323,8	7,7%	740,7	11,0%	0,0	0,0%	1904,0
Pando	434,3	0,0	4,0	438,3	2,5%	245,6	5,9%	740,7	11,0%	0,0	0,0%	1432,7
Total	14.953,9	2.711,5	41,7	17707,1		4185,2		6748,5		1224,7		29910,9

Fuente: Elaboración Propia en base a Datos de Estadísticas Fiscales de la Dirección General de Contabilidad Fiscal – Viceministerio de Presupuesto y ContabilidadFiscal – MEFP

BIBLIOTECA DE ECONOMIA

ANEXO II

Cuadro N°3
Transferencias de Recursos por Fuente de Financiamiento de las Universidades Públicas (Total percibido 1995 – 2009)
(En Millones de Bs y Porcentajes)

Universidades Públicas	Copart. Tributaria	% Part.	Subs. y Subv.	% Part.	IDH	% Part.	Total
Universidad Mayor Real Pontificia San Francisco Xavier	423,8	6,7%	790,0	10,9%	140,7	8,2%	1.354,5
Universidad Mayor de San Andrés Universidad Pública del El Alto	1.844,8	29,0%	2.206,3	30,5%	298,9	17,5%	4.350,0
Universidad Mayor de San Simón	1.095,0	17,2%	1.342,1	18,6%	218,2	12,8%	2.655,3
Universidad Técnica de Oruro	305,2	4,8%	527,5	7,3%	141,5	8,3%	974,2
Universidad Autónoma Tomas Frías Universidad Nacional Siglo XX	559,9	8,8%	404,3	5,6%	141,4	8,3%	1.105,7
Universidad Autónoma Juan Misael Saracho	300,1	4,7%	410,8	5,7%	184,7	10,8%	895,7
Universidad Autónoma Gabriel René Moreno	1.515,6	23,8%	1.207,9	16,7%	297,6	17,4%	3.021,2
Universidad Autónoma del Beni José Ballivian	279,8	4,4%	308,9	4,3%	141,5	8,3%	730,2
Universidad Amazónica de Pando	40,0	0,6%	30,4	0,4%	141,5	8,3%	211,8
Total	6.364,3	100%	7.228,3	100%	1.705,9	100%	15.298,5
% Part. Consolidado	**41,6%**		**47,2%**		**11,2%**		

Fuente: Elaboración Propia en base a Datos de Estadísticas Fiscales de la Dirección General de Contabilidad Fiscal – Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad Fiscal – MEFP

BIBLIOTECA DE ECONOMIA

ANEXO III

Cuadro N°14
Division por Categoria Municipal según Población del Departamento de La Paz

Categoría D		
1201	La Paz	793,293
1205	El Alto	649,958
1206	Viacha	66,142
1210	Caranavi	51,153
1224	Achacachi	70,503
Total Habitantes		**1,631,049**

Categoría C		
1204	Achocalla	15,110
1208	Tiahuanacu	17,231
1211	Sica Sica	26,818
1215	Patacamaya	20,039
1218	Inquisivi	16,143
1221	Colquiri	18,679
1225	Ancoraimes	15,199
1226	Sorata	19,204
1227	Guanay	28,365
1246	Puerto Acosta	28,288
1248	Carabuco	17,517
1259	Palos Blancos	16,786
1260	La Asunta	18,016
1261	Pucarani	26,802
1262	Laja	16,311
1263	Batallas	18,693
Total Habitantes		**319,201**

Categoría B		
1202	Palca	14,185
1203	Mecapaca	11,782
1207	Guaqui	7,552
1212	Umala	9,583
1213	Ayo Ayo	6,981
1214	Calamarca	12,112
1216	Colquencha	8,020
1219	Quime	7,338
1220	Cajuata	7,757
1222	Ichoca	6,839
1228	Tacacoma	6,269
1229	Tipuani	9,321
1232	Copacabana	14,586
1233	San Pedro de Tiquina	6,093
1235	Chuma	13,559
1236	Ayata	8,143
1238	Coro Coro	11,813
1239	Caquiaviri	11,901
1240	Calacoto	8,818
1245	Santiago de Callapa	8,099
1247	Mocomoco	13,950
1249	Apolo	13,271
1250	Pelechuco	5,115
1251	Luribay	9,004
1252	Sapahaqui	11,790
1253	Yaco	7,866
1255	Cairoma	11,338
1256	Chulumani	13,204
1257	Irupana	11,383
1264	Puerto Pérez	7,830
1265	Coroico	12,237
1266	Coripata	11,444
1267	Ixiamas	5,625
1268	San Buenaventura	6,203
1269	Gral. Juan José Perez (Charazani)	9,262
1271	San Pedro de Curahuara	8,103
1272	Papel Pampa	6,306
1276	Mapiri	9,633
1277	Teoponte	7,109
1278	San Andrés de Machaca	6,299
1279	Jesús de Machaca	13,247
1280	Taraco	5,922
Total Habitantes		**396,892**

Categoría A		
1209	Desaguadero	4,981
1217	Collana	2,927
1223	Licoma Pampa	2,739
1230	Quiabaya	2,580
1231	Combaya	2,559
1234	Tito Yupanqui	2,213
1237	Aucapata	4,146
1241	Comanche	3,862
1242	Charaña	2,766
1243	Waldo Ballivián	1,657
1244	Nazacara de Pacajes	267
1254	Malla	3,733
1258	Yanacachi	4,250
1270	Curva	2,213
1273	Chacarilla	1,566
1274	Santiago de Machaca	4,402
1275	Catacora	1,735
Total Habitantes		**48,596**

Fuente: Elaboración Propia en base a datos del INE y Federación de Asociaciones Municipales
Nota: El total de población en cada categoria municipal esta en funcion a datos del censo poblacional de la gestión 2001

DE ECONOMIA

ANEXO IV

Cuadro N°15
Division por Categoria Municipal según Población Proyectada - La Paz

Periodo	Categoría D		Categoría C		Categoría B		Categoría A		Total Población La Paz
	N° Hab.	% Part.	N° Hab.	% Part.	N° Hab.	% Part.	N° Hab.	% Part.	
1994	1,424,678	68.3%	289,942	13.9%	325,402	15.6%	43,804	2.1%	2,085,911.86
1995	1,456,726	68.3%	296,464	13.9%	332,722	15.6%	44,790	2.1%	2,132,834.21
1996	1,489,495	68.3%	303,133	13.9%	340,207	15.6%	45,797	2.1%	2,180,812.08
1997	1,521,445	68.3%	309,635	13.9%	347,504	15.6%	46,779	2.1%	2,227,591.50
1998	1,554,081	68.3%	316,277	13.9%	354,958	15.6%	47,783	2.1%	2,275,374.36
1999	1,585,797	68.3%	322,732	13.9%	362,202	15.6%	48,758	2.1%	2,321,810.57
2000	1,602,529	68.3%	327,670	14.0%	366,645	15.6%	50,047	2.1%	2,369,194.46
2001	1,636,622	68.5%	331,554	13.9%	370,269	15.5%	50,776	2.1%	2,415,081.00
2002	1,670,684	68.7%	335,384	13.8%	373,878	15.4%	51,522	2.1%	2,458,437.00
2003	1,704,754	68.9%	339,142	13.7%	377,426	15.3%	52,271	2.1%	2,501,696.00
2004	1,738,848	69.1%	342,823	13.6%	380,884	15.1%	52,975	2.1%	2,544,814.00
2005	1,772,718	69.3%	346,421	13.5%	384,381	15.0%	53,700	2.1%	2,587,732.00
2006	1,806,563	69.5%	349,922	13.5%	387,802	14.9%	54,407	2.1%	2,630,381.00
2007	1,840,288	69.7%	353,365	13.4%	391,217	14.8%	55,124	2.1%	2,672,793.00
2008	1,873,979	69.9%	356,695	13.3%	394,541	14.7%	55,852	2.1%	2,715,016.00
2009	1,907,456	70.1%	359,951	13.2%	397,890	14.6%	56,552	2.1%	2,756,989.00
2010	1,940,743	70.3%	363,107	13.1%	401,146	14.5%	57,282	2.1%	2,798,653.00

Fuente: Elaboración Propia en base a datos del INE
Nota: Las proyecciones a partir de la gestion 2002 son calculadas por el INE, previo a dicho año son registrados por el INE

BIBLIOTECA DE ECONOMIA

ANEXO V

Cuadro N°16
Transferencias por Fuente de Recursos Desagregados a Prefecturas
(En Millones de Bs y Porcentajes)

Periodo	Regalías				% Var.	IEHD	% Var.	IDH	% Var.	Fdo. Comp.	% Var.	Total Recursos	% Var.
	Hidrocarb.	Mineras	Forestal	Total Regalías									
1995	190.5	16.3	0.0	206.8	-	-	-	-	-	0.0	-	0.0	-
1996	227.5	29.3	0.0	259.5	25.5%	168.6	-	-	-	27.2	-	195.8	-
1997	224.8	52.6	0.0	279.3	7.6%	210.3	24.7%	-	-	51.7	90.4%	262.0	34%
1998	191.8	44.3	0.0	246.9	-11.6%	247.5	17.7%	-	-	76.6	48.1%	324.1	24%
1999	197.6	39.4	0.0	246.9	0.0%	293.6	18.6%	-	-	78.6	2.7%	372.3	15%
2000	385.2	49.0	0.0	439.3	77.9%	339.8	15.7%	-	-	89.4	13.7%	429.2	15%
2001	476.0	41.0	0.0	523.8	19.2%	313.7	-7.7%	-	-	115.6	29.3%	429.3	0%
2002	490.4	45.7	0.0	541.9	3.5%	322.8	2.9%	-	-	121.7	5.2%	444.4	4%
2003	755.4	48.0	0.0	805.4	48.6%	258.5	-19.9%	-	-	74.2	-39.0%	332.7	-25%
2004	1149.2	73.6	4.7	1227.5	52.4%	255.3	-1.2%	-	-	86.8	17.0%	342.2	3%
2005	1607.5	118.4	5.5	1731.4	41.1%	378.2	48.1%	894.6	-	70.6	-18.7%	1343.4	293%
2006	2076.4	400.7	7.8	2485.0	43.5%	372.7	-1.5%	1815.0	102.9%	127.2	80.1%	2314.9	72%
2007	2190.9	546.8	7.9	2745.8	10.5%	521.4	39.9%	1956.1	7.8%	135.9	6.9%	2613.4	13%
2008	2371.6	598.0	7.8	2977.6	8.4%	502.8	-3.6%	1095.7	-44.0%	169.2	24.5%	1767.7	-32%
2009	2609.6	624.7	8.0	3242.2	8.9%	0.0	-	987.1	-9.9%	0.0	-	987.1	-44%
Total	**15144.4**	**2727.8**	**41.7**			**4185.2**		**6748.5**		**1224.7**		**12158.4**	

Fuente: Elaboración Propia en base a Datos de Estadísticas Fiscales de la DGC – VPCF – MEFP

BIBLIOTECA DE ECONOMIA

ANEXO VI

Cuadro N°17
Transferencias de Recursos por Fuente de Financiamiento de los Gobiernos Municipales
Total Percibido 1995 – 2009
(En Millones de Bs y Porcentajes)

Departamento	Copart. Tributaria	% Part.	HIPC II	% Part.	IDH	% Part.	Total
Chuquisaca	1.695,1	6,7%	263,7	8,8%	807,4	8,6%	2.766,2
La Paz	7.378,0	29,0%	803,2	26,8%	1.629,2	17,4%	9.810,4
Cochabamba	4.379,7	17,2%	451,3	15,1%	1.119,7	11,9%	5.950,6
Oruro	1.220,7	4,8%	197,9	6,6%	825,6	8,8%	2.244,2
Potosí	2.239,5	8,8%	385,7	12,9%	825,6	8,8%	3.450,8
Tarija	1.200,0	4,7%	159,5	5,3%	1.082,6	11,5%	2.442,1
Santa Cruz	6.061,8	23,8%	443,2	14,8%	1.436,7	15,3%	7.941,7
Beni	1.119,0	4,4%	201,1	6,7%	825,6	8,8%	2.145,7
Pando	160,0	0,6%	88,1	2,9%	825,6	8,8%	1.073,7
Total	25.453,8	100%	2.993,7	100%	9.377,9	100%	37.825,4
% Part. por Transf.	**67,3%**		**7,9%**		**24,8%**		

Fuente: Elaboración Propia en base a Datos de Estadísticas Fiscales de la DGCF - VPCF - MEFP

BIBLIOTECA DE ECONOMIA

ANEXO VII

REGRESIONES DEL MODELO

Dependent Variable: LOG(RRPP)-@STDEV(RRPP,"1994 2009")
/@MEAN(RRPP,"1994 2009")
Method: Panel Least Squares
Date: 02/23/11 Time: 12:36
Sample (adjusted): 2005 2009
Cross-sections included: 4
Total panel (balanced) observations: 20

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	-12.50104	2.329106	-5.367312	0.0001
LOG(IDH)-@STDEV(IDH,"1994 2009")/@MEAN(IDH,"1994 2009")	-0.676269	0.264467	-2.557105	0.0211
LOG(HIPCII)-@STDEV(HIPCII,"1994 2009")/@MEAN(HIPCII,"1994 2009")	-1.434182	0.460517	-3.114283	0.0067
LOG(CT)-@STDEV(CT,"1994 2009")/@MEAN(CT,"1994 2009")	3.431674	0.559164	6.137153	0.0000

R-squared	0.923305	Mean dependent var	14.68741
Adjusted R-squared	0.908924	S.D. dependent var	2.266456
S.E. of regression	0.683988	Akaike info criterion	2.255105
Sum squared resid	7.485443	Schwarz criterion	2.454251
Log likelihood	-18.55105	F-statistic	64.20580
Durbin-Watson stat	1.774785	Prob(F-statistic)	0.000000

Dependent Variable: LOG(RRPP)-@STDEV(RRPP,"1994 2009")
/@MEAN(RRPP,"1994 2009")
Method: Panel Least Squares
Date: 02/23/11 Time: 12:14
Sample (adjusted): 2005 2009
Cross-sections included: 4
Total panel (balanced) observations: 20

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	-11.86071	9.189394	-1.290696	0.2193
LOG(IDH)-@STDEV(IDH,"1994 2009")/@MEAN(IDH,"1994 2009")	0.147168	0.102336	1.438086	0.1740
LOG(HIPCII)-@STDEV(HIPCII,"1994 2009")/@MEAN(HIPCII,"1994 2009")	1.038063	0.218729	4.745885	0.0004
LOG(CT)-@STDEV(CT,"1994 2009")/@MEAN(CT,"1994 2009")	0.515058	0.493421	1.043851	0.3156

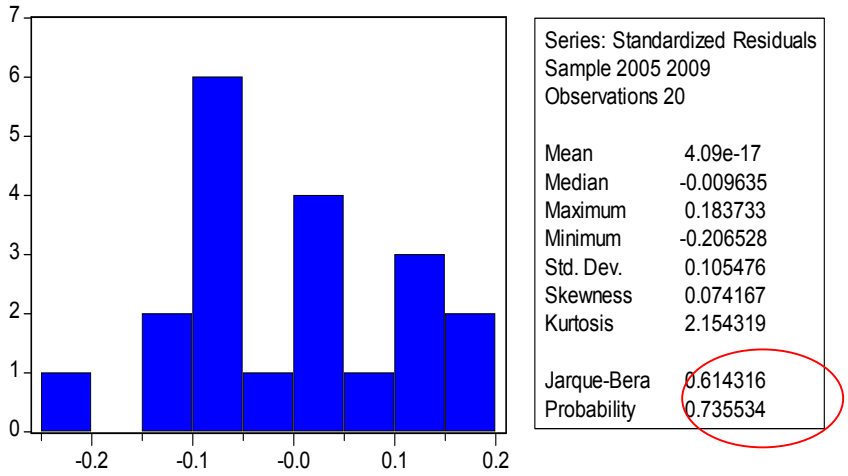
Effects Specification

Cross-section fixed (dummy variables)

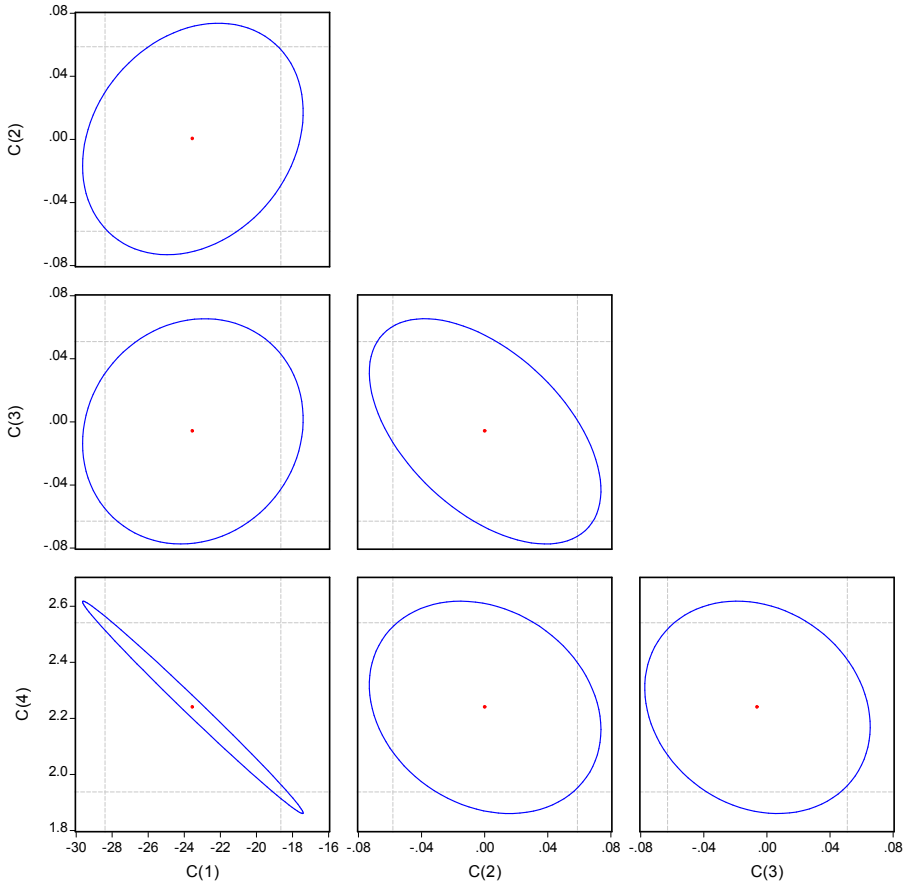
R-squared	0.997834	Mean dependent var	14.68741
Adjusted R-squared	0.996835	S.D. dependent var	2.266456
S.E. of regression	0.127515	Akaike info criterion	-1.011954
Sum squared resid	0.211380	Schwarz criterion	-0.663448
Log likelihood	17.11954	F-statistic	998.2404
Durbin-Watson stat	1.807610	Prob(F-statistic)	0.000000

BIBLIOTECA DE ECONOMIA

PRUEBA NORMALIDAD EN RESIDUOS ESTANDARIZADOS



PRUEBA DE ESFERICIDAD EN RESIDUOS

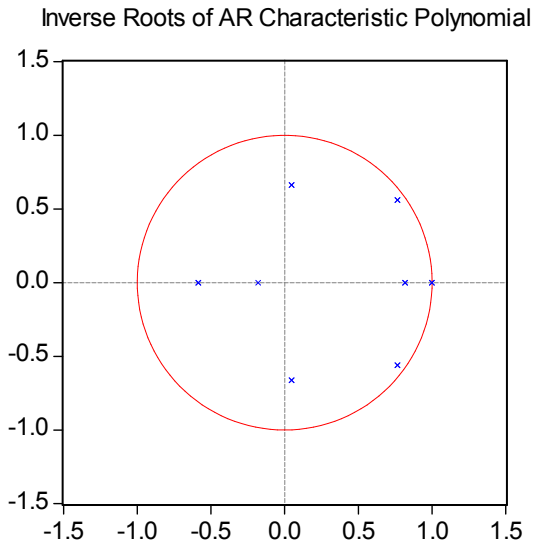


PRUEBAS DE ESTABILIDAD EN EL MODELO ECONOMÉTRICO

Roots of Characteristic Polynomial
Endogenous variables: LOG(RRPP+1)-@STDEV(RRPP,"1994 2009")/@MEAN(RRPP,"1994 2009") LOG(IDH+1)-@STDEV(IDH,"1994 2009")/@MEAN(IDH,"1994 2009") LOG(HIPCII)-@STDEV(HIPCII,"1994 2009")/@MEAN(HIPCII,"1994 2009") LOG(CT+1)-@STDEV(CT,"1994 2009")/@MEAN(CT,"1994 2009")
Exogenous variables: C
Lag specification: 1 2
Date: 02/23/11 Time: 13:20

Root	Modulus
0.998536	0.998536
0.765436 - 0.560367i	0.948633
0.765436 + 0.560367i	0.948633
0.816038	0.816038
0.046797 - 0.662080i	0.663732
0.046797 + 0.662080i	0.663732
-0.585100	0.585100
-0.179659	0.179659

No root lies outside the unit circle.
VAR satisfies the stability condition.



BIBLIOTECA DE ECONOMIA

ANÁLISIS DE ROBUSTEZ DE INTEGRACIÓN CON DATOS DE PANEL

Date: 02/23/11 Time: 13:17
Sample (adjusted): 1997 2009
Included observations: 52 after adjustments
Trend assumption: Linear deterministic trend
Series: LRRPP LIDH LHIPCII LCT
Lags interval (in first differences): 1 to 2

Unrestricted Cointegration Rank Test (Trace)

Hypothesized No. of CE(s)	Eigenvalue	Trace Statistic	0.05 Critical Value	Prob.**
None *	0.686232	80.17134	47.85613	0.0000
At most 1	0.201033	19.89813	29.79707	0.4298
At most 2	0.134970	8.227477	15.49471	0.4414
At most 3	0.013142	0.687916	3.841466	0.4069

Trace test indicates 1 cointegrating eqn(s) at the 0.05 level
* denotes rejection of the hypothesis at the 0.05 level
**MacKinnon-Haug-Michelis (1999) p-values

Unrestricted Cointegration Rank Test (Maximum Eigenvalue)

Hypothesized No. of CE(s)	Eigenvalue	Max-Eigen Statistic	0.05 Critical Value	Prob.**
None *	0.686232	60.27321	27.58434	0.0000
At most 1	0.201033	11.67065	21.13162	0.5804
At most 2	0.134970	7.539561	14.26460	0.4274
At most 3	0.013142	0.687916	3.841466	0.4069

Max-eigenvalue test indicates 1 cointegrating eqn(s) at the 0.05 level
* denotes rejection of the hypothesis at the 0.05 level
**MacKinnon-Haug-Michelis (1999) p-values

BIBLIOTECA DE ECONOMIA

SIMULACIONES ESTOCÁSTICAS

(SALIDAS DE LA SIMULATION)

Model: Untitled
Date: 02/23/11 Time: 13:42
Sample: 1994 2009
Solve Options:
    Dynamic-Stochastic Simulation
    Solver: Gauss-Seidel
    Max iterations = 5000, Convergence = 1e-008
    Requested repetitions = 1000, Allow up to 2 percent failures
    Solution does not account for coefficient uncertainty in linked equations
    Track endogenous: mean, standard deviation, 5 % confidence interval

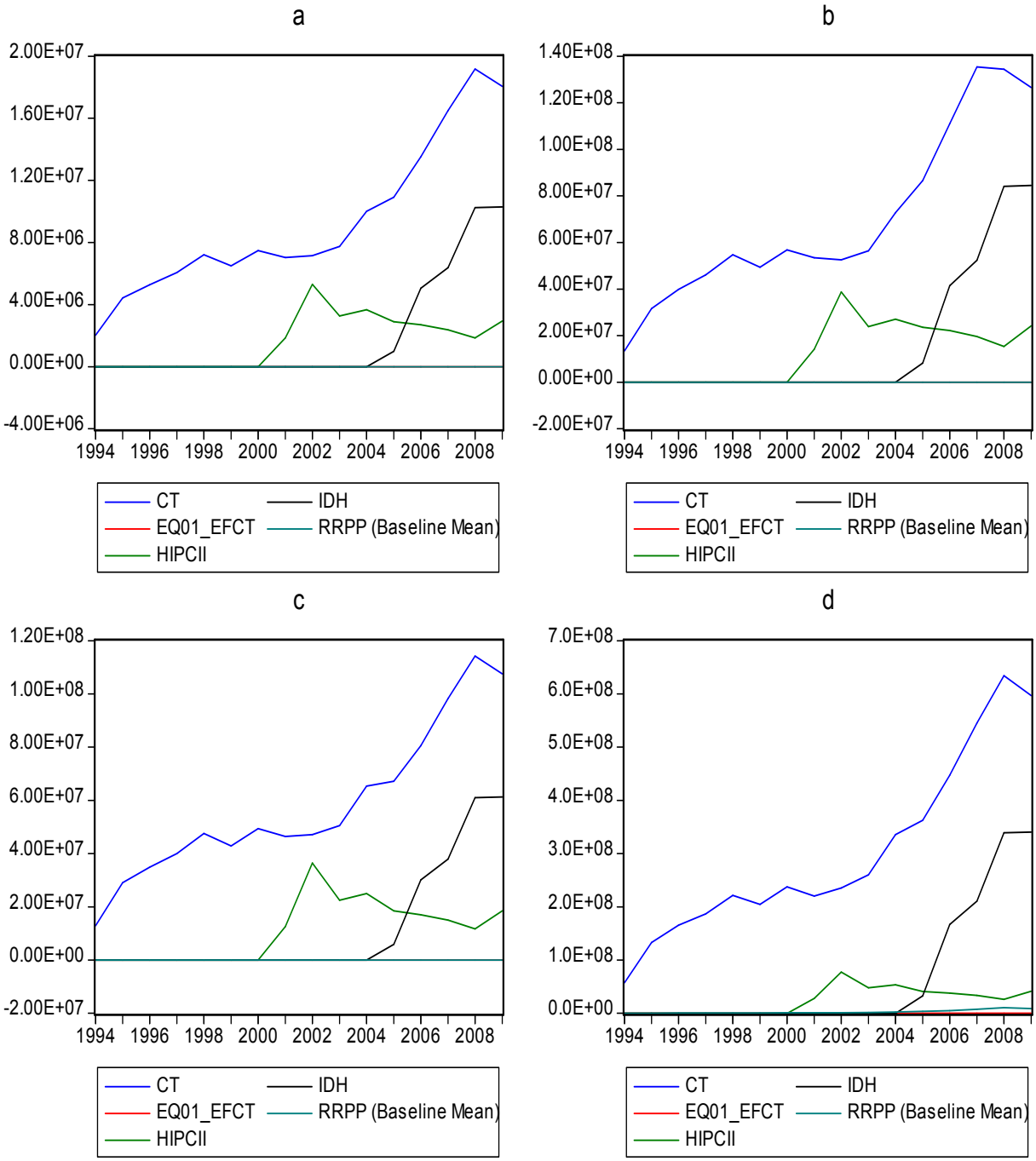
Calculating Innovation Covariance Matrix
    Sample: @ALL
    Matrix scaled to equation specified variances

Scenarios: Baseline & Baseline
Solve begin 13:42:42
    Repetitions 1-200: successful 13:42:42
    Repetitions 201-400: successful 13:42:42
    Repetitions 401-600: successful 13:42:42
    Repetitions 601-800: successful 13:42:42
    Repetitions 801-1000: successful 13:42:42
Solve complete 13:42:42
1000 successful repetitions, 0 failure(s)

BIBLIOTECA DE ECONOMIA

RESULTADOS DE LAS SIMULACIÓN ESTOCÁSTICA

(BASELINE DINÁMICA)



ANEXO VIII

Cuadro N°18
La Paz: Transferencias de Ingresos por Fuente de Financiamiento y Tipo de Administración
(En Millones de Bs.)

Periodo	Prefectura Departamental de La Paz								Gobiernos Municipales de La Paz				Universidad Pública				Total Ingresos
	Reg. Hidrocarb.	Regalías Mineras	Regalías Agrop.	Regalías Forestales	IEHD	IDH	Fondo de Comp.	Total	Copart. Tributaria	Dialogo 2000 (HIPC)	IDH	Total	Copart. Tributaria	Subs. Subv.	IDH	Total	
1995	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	198.0			198.0	49.3	81.1		130.4	328.4
1996	0.0	2.7	0.6	0.0	34.4	0.0	20.1	57.8	245.8	0.0	0.0	245.8	62.6	85.7	0.0	148.2	451.9
1997	0.0	1.8	0.4	0.0	43.0	0.0	44.2	89.4	278.9	0.0	0.0	278.9	71.4	64.7	0.0	136.1	504.4
1998	0.0	0.4	1.3	0.0	51.5	0.0	63.4	116.5	330.9	0.0	0.0	330.9	82.4	110.2	0.0	192.6	640.0
1999	0.0	0.0	0.4	0.0	58.4	0.0	63.0	121.8	303.5	0.0	0.0	303.5	76.0	104.8	0.0	180.8	606.2
2000	0.0	0.0	0.5	0.0	69.6	0.0	73.1	143.2	351.3	0.0	0.0	351.3	85.7	112.2	0.0	197.9	692.4
2001	0.0	0.0	0.5	0.0	63.9	0.0	94.2	158.5	327.3	56.5	0.0	383.7	81.8	149.6	0.0	231.4	773.6
2002	0.0	2.9	0.5	0.0	64.4	0.0	83.8	151.5	342.3	158.1	0.0	500.4	85.6	155.7	0.0	241.3	893.2
2003	0.0	3.9	0.8	0.0	51.1	0.0	53.3	109.0	374.9	97.5	0.0	472.4	93.7	163.7	0.0	257.5	838.9
2004	0.0	11.8	0.0	0.7	50.4	0.0	58.5	121.4	483.9	109.4	0.0	593.3	121.0	171.6	0.0	292.5	1,007.3
2005	0.0	12.3	0.0	0.8	74.7	113.2	52.3	253.3	527.2	86.2	48.1	661.5	131.8	180.0	1.8	313.6	1,228.4
2006	0.0	37.2	0.0	0.8	73.6	195.5	74.8	381.9	652.0	80.1	243.6	975.8	163.0	193.1	48.7	404.7	1,762.5
2007	0.0	63.5	0.0	0.6	103.0	211.8	77.2	456.0	795.5	70.7	307.5	1,173.7	198.9	202.2	67.5	468.6	2,098.3
2008	0.0	53.7	0.0	0.8	99.3	114.2	97.0	365.0	1,027.8	57.6	494.4	1,579.7	256.9	215.9	82.4	555.3	2,500.0
2009	0.0	27.7	0.0	0.6	0.0	106.1	0.0	134.3	1,138.6	87.2	535.6	1,761.4	284.7	215.9	98.6	599.1	2,494.9

Fuente: Elaboración Propia en base a Datos de Estadísticas Fiscales de la Dirección General de Contabilidad Fiscal – Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad Fiscal – MEFP

Nota: En el caso de los Gobiernos Municipales, engloba a los 80 Municipios que conforma el conjunto del departamento, asimismo a la Universidad Mayor San Andrés

BIBLIOTECA