

**UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRES**

**FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y  
FINANCIERAS  
CARRERA DE ECONOMIA**



**TESIS DE GRADO**

**“INTERRELACION DEL PRESUPUESTO  
FISCAL CON LOS PRESUPUESTOS DE LOS  
MUNICIPIOS”**

**POSTULANTE: LUIS ANGEL BALAJAR SILVA**

**TUTOR: Lic. JUAN PABLO RAMOS**

La Paz – Bolivia

2002

## DEDICATORIA

*La culminación de mi Tesis la dedico exclusivamente a mi señora madre Vicenta Silva Chuquimia por darme en todo momento su cariño, y también su voz de aliento para el punto culminante de mi carrera.*

## **AGRADECIMIENTO**

***A los Señores Docentes : Lic. Waldo Tapia, Lic. Roberto Aguilar, Lic. Marcelo Aguirre, Lic. Boris Quevedo por sus opiniones y recomendaciones.***

***Y en especial al Lic. Juan Pablo Ramos., amigo y tutor por apoyarme con sus conocimientos y brindarme sus consejos en el desarrollo de la presente Tesis de Grado.***

***También hago llegar mi agradecimiento al Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular donde tuve el grato placer de conocer al Lic. José Luis Bazan el cual me brindo la colaboración necesaria para la recopilación de información, posibilitando este trabajo de investigación.***

***A mis amigos Freddy Campos y Ramiro Lizondo por sus opiniones***

**INDICE**

	<i>Pag.</i>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>1</b>
<b>CAPITULO I</b>	
<b>PLAN DE INVESTIGACIÓN</b>	<b>3</b>
<b>I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA</b>	<b>4</b>
1.1 IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA	4
1.2 PROPUESTA DE LA INVESTIGACIÓN	4
1.3 INEFICIENCIA EN LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS Y PROBLEMÁTICA DISTRIBUTIVA	5
1.4 AJUSTE EN LA DISTRIBUCIÓN DE LA RIQUEZA Y RENTA	6
<b>II. JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN</b>	
2.1 PORQUE HACER EFECTIVAS LAS ANSIAS DE PARTICIPACIÓN	6
2.2 LA IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACIÓN POPULAR	7
2.2.1 EL PRESUPUESTO MUNICIPAL	7
2.2.2 LA IMPORTANCIA Y UTILIDAD DEL PRESUPUESTO	8
2.2.3 EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN Y SU CARÁCTER DISTRIBUTIVO	8
2.3 EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA REPUBLICA Y LAS VARIACIONES MACROECONÓMICAS	8
<b>III. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN</b>	<b>11</b>
<b>IV. PLANTEAMIENTO DE LA HIPÓTESIS Y FORMULACION DE VARIABLES</b>	<b>13</b>
4.1 HIPOTESIS PRINCIPAL	13
4.2 FORMULACION DE VARIABLES	13
4.2.1 RESULTADOS Y CAUSAS DE COMPORTAMIENTO	14
4.2.2 NÚMERO DE OTBs	15
4.2.3 CONTROL SOCIAL Y REPRESENTATIVIDAD DEL COMITÉ DE VIGILANCIA	15
4.2.4 RECURSOS PROPIOS	17
4.2.5 FINANCIAMIENTO EXTERNO	17
4.2.6 RECURSOS PROPIOS PROVENIENTES DEL FIS	18
4.2.7 NÚMERO DE ONG's QUE TRABAJAN EN EL MUNICIPIO	19
<b>CAPITULO II</b>	
<b>OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN</b>	<b>20</b>
2.1 OBJETIVO GENERAL	20
2.2 OBJETIVOS ESPECIFICOS	20
2.3 OBJETIVOS Y PROPUESTA INTEGRAL	21
2.3.2 COORDINACIÓN, INTEGRALIDAD E INSTITUCIONALIDAD	22
2.3.3 TERRITORIALIDAD	22
2.3.4 GESTION DE LOS SERVICIOS	23
<b>CAPITULO III</b>	
<b>MARCO TEORICO CONCEPTUAL</b>	<b>24</b>
<b>ASPECTOS TEÓRICOS</b>	
3.1 VISION HISTORICA DEL PENSAMIENTO ECONOMICO	24
3.2 VISION MODERNA	28
3.2.1 PLANTEAMIENTO DE SAMUELSON Y TIEBOUT	28
3.2.2 TEOREMA DE OATES	29
3.2.3 PRINCIPIOS DE BENEFICIO	30
3.2.3.1 ASPECTOS CONCEPTUALES SDBRE TRIBUTACIÓN	32
3.3 ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE LOS IMPUESTOS	33
3.3.1 TRASLACIÓN DE IMPUESTOS	33
3.3.2 CATEGORIAS DE IMPUESTOS	34
3.3.3 INDICADORES TRIBUTARIOS	35
3.4 ELABORACION DEL PRESUPUESTO	35
3.5 IMPORTANCIA Y UTILIDAD DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL	36
3.6 PROCESO PRESUPUESTARIO	38
3.7 ANALISIS Y APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL	40
3.8 EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA	41
3.9 SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN	42
3.10 NORMAS A CONSIDERAR PARA EL PRESUPUESTO MUNICIPAL	42

3.11	LA METODOLOGÍA DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS	44
3.11.1	EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS	44
3.12	ELEMENTOS BÁSICOS DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS	45
<b>CAPITULO IV</b>		
<b>POLÍTICA Y AVANCES ESTRATÉGICOS PARA LA DESCENTRALIZACIÓN</b>		46
4.1	DECENTRALIZACIÓN EN BOLIVIA	46
4.2	MUNICIPIOS Y MANCOMUNIDADES	48
4.3	POLITICA FISCAL	48
4.3.1	EL SISTEMA FINANCIERO	50
4.3.2	MODELOS DE ORGANIZACIÓN ESTATAL	53
4.3.3	CONCEPTOS BÁSICOS DE DESCENTRALIZACIÓN	53
<b>CAPITULO V</b>		
<b>MARCO PRACTICO</b>		55
<b>PRIMERA PARTE</b>		
5.1	NUEVO CONTEXTO POLÍTICO ADMINISTRATIVO	55
5.2	RECURSOS DE INVERSIÓN MUNICIPAL	56
5.3	FINANCIAMIENTO INTERNO Y RECURSOS PROPIOS	57
5.3.1	FINANCIAMIENTO EXTERNO	58
5.3.2	TRANSFORMACIÓN DE LA ESTRUCTURA DE FINANZAS PUBLICAS	59
5.4	DISTRIBUCIÓN EQUITATIVA DEL INGRESO	61
5.4.1	CARACTERÍSTICAS DISTRIBUTIVAS DEL GASTO SOCIAL	62
5.4.2	EFFECTOS SOBRE EQUIDAD REGIONAL	62
5.4.3	ASPECTOS CONCEPTUALES SOBRE INGRESOS	63
5.5	EVOLUCIÓN DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES	64
5.6	ASPECTOS CONCEPTUALES SOBRE INGRESOS TRIBUTARIOS Y NO TRIBUTARIOS	69
5.6.1	EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS PROPIOS DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES	70
5.7	RECURSOS DE COPARTICIPACIÓN TRIBUTARIA MUNICIPAL	73
5.7.1	CATEGORIZACIÓN MUNICIPAL O TIPOS DE MUNICIPIO	76
5.7.2	EVOLUCIÓN DE LOS RECURSOS DE COPARTICIPACIÓN TRIBUTARIA	77
5.8	CDEFICIENTE DE INDEPENDENCIA FISCAL	81
<b>SEGUNDA PARTE</b>		
6.	MARCO PRACTICO Y VERIFICACIÓN DE LA HIPÓTESIS	85
6.1	ESPECIFICACIÓN DEL MODELO ECONÓMETRICO	85
6.1.1	ESTIMACIÓN DEL MODELO	87
6.1.2	MATRIZ DE VARIANZAS-COVARIANZAS	89
6.1.3	CALCULO DE LOS RESIDUOS DEL MODELO	89
6.1.4	CDEFICIENTE DE DETERMINACIÓN	90
6.1.5	PRUEBA DE HIPÓTESIS	90
6.1.5.1	PRUEBAS DE SIGNIFICACIÓN INDIVIDUAL	90
6.1.5.2	PRUEBAS DE SIGNIFICACIÓN CONJUNTA	92
6.2	TESTS FORMALES DE AUTOCORRELACIÓN	92
6.2.1	AUTOCORRELACIÓN DE PRIMER ORDEN	92
6.2.1.1	TEST DE DURBIN-WATTSON	93
6.2.1.2	TEST DE H-DURBIN	94
6.2.2	TEST DE AUTOCORRELACIÓN DE ORDEN SUPERIOR	95
6.2.2.1	TEST DE LJUNG-BOX	95
6.2.2.2	TESTS DE Q BOX-PIERCE	96
6.2.2.3	TESTS DE AUTOCORRELACIÓN DE LM	97
6.2.2.4	TESTS DE ARCH	98
6.3	TESTS FORMALES DE HETEROSCEDASTICIDAD	100
6.3.1	TESTS DE PARK	100
6.3.2	TESTS DE GLEJSER	101
6.3.3	TESTS DE GOLDFELD-QUANDT	102
6.3.4	TESTS DE WHITE	104
6.4	TESTS FORMALES DE MULTICOLINEALIDAD	105
6.4.1	TESTS DE GLAUBER-FARRAR	105
6.5	TESTS DE CAMBIOS ESTRUCTURALES	106
6.5.1	TESTS DE CHOW	106
6.6	TESTS DE NORMALIDAD DE LOS RESIDUOS	107
6.6.1	TESTS DE JARQUE-BERA	107
6.7	TESTS DE ESTABILIDAD DE LOS RESIDUOS	108
6.7.1	TESTS DE CUSUM	108

6.7.2	TESTS DE CUSUM Q	109
6.8	PRUEBA GENERAL DE ERROR DE ESPECIFICACIÓN	110
6.8.1	TEST RESET DE RAMSEY	110
6.9	ANÁLISIS DE ESTACIONAMIENTO CON RAÍCES UNITARIAS	111
6.9.1	TESTS DE DICKEY-FULLER	112
6.9.1.1	TEST DE DICKEY-FULLER PARA SERIES EN NIVELES	112
	<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b>	<b>115</b>
	<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>117</b>
	<b>ANEXOS.</b>	
	ANEXO UNO: LEY 843 TEXTO ORDENADO	120
	ANEXO DOS: LEY DE PARTICIPACIÓN POPULAR DE 20 DE ABRIL 1994	129
	ANEXO TRES: CLASIFICACIÓN DE LA POBLACIÓN POR TIPO DE MUNICIPIO	137
	ANEXO CUATRO: COPARTICIPACIÓN TRIBUTARIA MUNICIPAL	139

## TESIS DE GRADO

### INTERRELACIÓN DEL PRESUPUESTO FISCAL CON LOS PRESUPUESTOS DE LOS MUNICIPIOS

#### RESUMEN EJECUTIVO

*Entre 1985 con la Nueva Política Económica, la elaboración del Presupuesto Público, en el comportamiento de control en Bolivia, se mantuvo una mentalidad de lucha anti-inflacionaria, las instituciones públicas y en particular los municipios del eje central recibían mayores beneficios, ya que la inversión principalmente se concentraba en ellos de esta manera se traduce que el déficit fiscal sigue siendo un problema que requiere prioritaria atención.*

*La presente investigación trata de demostrar que la Participación Popular a partir de la Ley 1551 (LPP), ha generado en el país cambios fundamentales, como política de Estado que trasciende los gobiernos, los celos político-partidarios y regionales, transformando estructuralmente la histórica tendencia de un Estado centralista y escasamente participativo a un Estado descentralizado, con mayor equidad y participación ciudadana, estableciendo mediante la estructura gubernamental, una gestión pública que redistribuye los recursos y reasigna las funciones fiscales, promoviendo una mayor eficiencia en el gasto público, en las inversiones, en la recaudación y en la redistribución del poder.*

*Con la implementación de la Participación Popular, el Presupuesto General de la Nación (PGN), se ha constituido en el principal instrumento de Política Económica y Social del Gobierno, esta toma radical importancia y va creciendo día a día, particularmente con las políticas presupuestarias de los Municipios. Además, porque este instrumento que el Estado utiliza permite dirigir y orientar el Sistema Económico Presupuestario en brindar oportunidad gestora a los municipios urbanos y rurales, que permite definir el nivel, composición e inversión pública, la demanda de recursos reales que requiere la economía, las formas y magnitudes del financiamiento de sus actividades y los efectos a través del binomio ingreso-gasto pretende alcanzar en las macro-variables del sistema económico.*

*Postulante: Luis Angel Balajar Silva*

# **INTERRELACION DEL PRESUPUESTO FISCAL CON LOS PRESUPUESTOS DE LOS MUNICIPIOS**

## **INTRODUCCION**

---

*La equidad es sin lugar a dudas, el elemento prioritario del modelo implementado en Bolivia. En principio, el cambio de régimen de reparto de los recursos fiscales coparticipables coincide en una reasignación de recursos más equitativa entre todas las regiones del país. En el pasado, estos recursos se concentraban casi con total exclusividad en las capitales del "eje central" del país, mientras que el resto de las regiones prácticamente no recibían los beneficios fiscales de los aportes tributarios nacionales y por consiguiente no existía una percepción homogénea en el ámbito nacional sobre las acciones públicas. Por este motivo, las regiones no comprendidas dentro del "eje central" se encontraban bastante limitadas en cuanto a su capacidad fiscal entendida como la capacidad que tienen los municipios (jurisdicciones locales) para hacer frente a sus necesidades de gasto.*

*Este hecho, inducía efectos adversos también en términos de equidad personal, pues los individuos residentes de regiones no comprendidas dentro del eje mantenían menores posibilidades de desarrollo humano y por ende de movilidad social.*

*De este aspecto se ve que la primera precisión básica para describir la presente TESIS DE GRADO en cada uno de los Capítulos es el modelo de descentralización boliviano, que está definido dentro el marco legal vigente: Constitución Política del Estado (CPE), la cual define a Bolivia como una República Unitaria, con dos niveles de Gobierno Nacional y Municipal, la Ley de Participación Popular (PP) transfiere recursos y competencias al plano municipal y reconoce a las organizaciones de base según sus usos y costumbres; Ley de Descentralización Administrativa (LDA), que transfiere y delega competencias a las Prefecturas de índole técnico-administrativo; Ley de Organización del Poder Ejecutivo (LOPE), organiza la estructura del gobierno de acuerdo a sus objetivos de política; Ley de Municipalidades (LM), reordena y ratifica al Municipio como la unidad básica de territorialización de las políticas públicas.*

*La presente investigación trata de demostrar que la Participación Popular a partir de la Ley<sup>1</sup> N°. 1551 (LPP), ha generado en el país cambios fundamentales, como Política de Estado que trasciende los gobiernos, los celos político-partidarios y regionales, transformando estructuralmente la histórica tendencia de un Estado centralista y escasamente participativo a un Estado descentralizado, con mayor equidad y participación ciudadana, estableciendo mediante la estructura gubernamental, una gestión pública que redistribuye los recursos y reasigna las funciones fiscales, promoviendo una mayor eficiencia en el gasto público, en las inversiones, en la recaudación y en la redistribución del poder.*

---

<sup>1</sup> Ley N° 1551, del 20 de Abril de 1994



*La Participación Popular se constituye en el eje articulador y piedra angular, para lograr mayor equidad entre lo urbano y rural, consolidando al municipio, como el instrumento privilegiado, para aplicar la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP).*

*El déficit como porcentaje del PIB paso del 3.2% de 1994 al 2.01% en 1998 en términos de puntos porcentuales del PIB se destaca la evolución positiva de los ingresos corriente y la reducción en los gastos corrientes<sup>2</sup>.*

*El financiamiento del déficit global en el periodo fue cubierto con recursos externos de organismos internacionales, mientras que el financiamiento interno fue negativo. El Presupuesto General de la Nación (PGN), se ha constituido en el principal instrumento de Política Económica y Social del Gobierno a través de la Participación Popular, toma importancia radical y va creciendo día a día, particularmente con las políticas presupuestarias de los Municipios. Por esta Razón es que mi tesis tratará de demostrar que este modelo de política cambia el poder gestor del presupuesto público con respecto a las capacidades de las regiones en su crecimiento al contar con ingresos directos sobre la base de la población con la cual participan mejor entre las relaciones de 5.000 a mas de 50.000 habitantes.*

*Además, porque este instrumento que el Estado utiliza permite dirigir y orientar el Sistema Económico Presupuestario en brindar oportunidad gestora a los municipios urbanos como rurales, además permite definir el nivel, composición e inversión pública, la demanda de recursos reales que requiere la economía, las formas y magnitudes del financiamiento de sus actividades y los efectos a través del binomio ingreso – gasto pretende alcanzar en las macro-variables del sistema económico.*

*Finalmente podemos ver que en cada uno de los capítulos que se expone se toman conceptos muy particulares. Si tuviéramos que intentar describir al proceso de descentralización en Bolivia (tanto participación popular como de descentralización administrativa) podríamos señalar que se trata de un proceso dinámico y múltiple con base territorial municipal, focalizado hacia una mayor participación de la sociedad civil en la toma de decisiones y en su relacionamiento con el órgano público.*

---

<sup>2</sup> Fuente: Boletín del Banco Central de Bolivia 1998

## CAPITULO I

### PLAN DE LA INVESTIGACION

Se describe en esta parte, los antecedentes, el planteamiento del problema, la justificación de la investigación, los objetivos, hipótesis y la metodología de la investigación.

#### ANTECEDENTES

Bolivia ha tenido un sistema de gobierno centralizado a través de su historia. El centralismo tiene su raíz en una tradición paternalista, concentradora e intervencionista, sin fe en el individuo y en su capacidad para tomar decisiones y ejecutar obras que le interesen a él y a su entorno inmediato. Migraciones significativas del área rural al área urbana, generando hacinamiento, extrema pobreza, desempleo, y otros males sociales, así como la perpetuación de un gobierno burocrático poco eficiente, aislado del pueblo y, por lo tanto, ignorante de sus necesidades prioritarias y de las enormes asimetrías entre el campo y las ciudades, fueron algunos rasgos del entorno para la irrupción del proceso de participación popular en Bolivia.

La descentralización en Bolivia era absolutamente necesaria; un Estado vertical, poco participativo y equitativo sumado a la carencia de espacios de relacionamiento entre gobernantes y gobernados; además de una permanente disputa de las regiones por más de 13 años, demandando mayor autonomía e independencia al gobierno central. Paradójicamente en nuestro caso, es el gobierno central y concentrador el que decide descentralizarse. Este proceso comienza a partir de 1994 en Bolivia con la implementación de las Leyes de Participación Popular y Descentralización Administrativa<sup>2</sup> es mejorar la calidad de vida de todos los habitantes del país.

La equidad es sin lugar a dudas, el elemento sobresaliente del modelo implementado en Bolivia. En principio, el cambio de régimen de reparto de los recursos fiscales coparticipables coincide en una reasignación de recursos más equitativa entre todas las regiones del país. En el pasado, estos recursos se concentraban casi con total exclusividad en las capitales del "eje central" del país, mientras que el resto de las regiones prácticamente no recibían los beneficios fiscales de los aportes tributarios nacionales y por consiguiente no existía una percepción homogénea a nivel nacional sobre las acciones públicas.

Por este motivo, las regiones no comprendidas dentro del "eje central" se encontraban bastante limitadas en cuanto a su capacidad fiscal -entendida como la capacidad que tienen los municipios (jurisdicciones locales) para hacer frente a sus necesidades de gasto. Este hecho, inducía efectos adversos también en términos de equidad personal, pues los individuos residentes de regiones no comprendidas

---

<sup>2</sup> Leyes 1551 y 1654 respectivamente

dentro del eje mantenían menores posibilidades de desarrollo humano y por ende de movilidad social.

## **I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

### **1.1 IDENTIFICACION DEL PROBLEMA**

La identificación de nuestro problema esta en que antes de la promulgación de la Ley de Participación Popular los municipios intermedios y rurales tenían poca capacidad fiscal los cuales se encontraban en el abandono, y los que mayormente captaban los recursos fiscales eran los que se encontraban en el eje central.

Si bien es cierto que la reforma tributaria (Ley de Reforma Tributaria 843 del 20 de mayo de 1986) permitió una recuperación en los niveles de recaudación tributaria, ésta influyo en los recursos que se destinaban a los niveles departamental y municipal. En el caso municipal, impuestos clásicamente locales como el que se impone sobre los bienes inmuebles y los vehículos, donde se compartían entre el nivel nacional y local, que le redituaba al nivel nacional un 30% promedio desde 1988 a 1993. otros impuestos específicos que servían para financiar programas departamentales en vialidad, deporte, saneamiento básico (los cuales quedaron casi paralizados por las bajas recaudaciones), se centralizaron en un solo impuesto de consumos específicos a favor del nivel nacional de gobierno, coparticipable en un 10% a favor de las municipalidades, 10% a favor de las Corporaciones Regionales de Desarrollo 5% a favor de las universidades y 75% a favor del TGN<sup>3</sup>.

Esto permitió una mejoría en la asignación de recursos en el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública, lo que no pudo impedir, sin embargo, que se acentuase el proceso de desequilibrios regionales, en tanto los Departamentos que pudieron invertir en preinversión, tuvieron acceso a recursos, como los establecidos en el Fondo Social de Emergencia, transformado posteriormente en una institución permanente.

Los Fondos distorsionaron la asignación de la inversión pública entre regiones, debido a condicionamientos de los organismos financiadores que impusieron criterios para la colocación de los créditos y las donaciones, que dieron como resultado una concentración de los recursos en los Departamentos del eje central: La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, beneficiados con asignaciones que le permitían captar más del 60% de los mismos. Participación que, por otra parte, corresponde a la cantidad de población concentrada en estos tres Departamentos con relación al resto del país.

### **1.2 PROPUESTA DE LA INVESTIGACION**

Con la presente investigación se pretende demostrar que la promulgación de las Ley 1551 y 1654 corrigieron los desequilibrios generados por la Ley 843, al

---

<sup>3</sup> Fuente: Viceministerio de Participación Popular, Unidad de Desarrollo Integral Municipal (UDIM)

establecer una nueva forma de coparticipación promoviendo una distribución más equitativa y efectiva del ingreso de los gobiernos locales:

- Los recursos provenientes de la Renta Interna y Renta Aduanera se coparticipan por el criterio per cápita.
- Se incrementa la participación de las Municipalidades al 20%
- Los ingresos generados por impuestos a la propiedad rural, a los inmuebles urbanos y a los vehículos automotores, motonaves y aeronaves, y que eran coparticipados con el gobierno nacional, pasan a ser de dominio exclusivo de los Gobiernos Municipales
- Se mantiene el 5% para las Universidades
- Las Corporaciones Regionales de Desarrollo dejan de percibir el 10% establecido por la Ley 843 y administran las regalías departamentales por la explotación de recursos naturales y se crea el Fondo Compensatorio Departamental cuando correspondía a fin de reducir el impacto en los ingresos de las mismas para el cumplimiento de sus funciones de carácter regional, en el mismo espíritu de compensación a las regiones más deprimidas, destinado a aquellos departamentos que se encuentran por debajo del promedio nacional de regalías.

Con esta nueva forma de distribución per cápita, los municipios de provincia, han variado sustancialmente su participación del 7% al 46% del total de los recursos coparticipados, del mismo modo se ha modificado la participación del Eje Económico (La Paz, Santa Cruz, Cochabamba) del 92% al 70%.

De esta manera creemos que desde la promulgación de la Ley de Participación Popular los ingresos por concepto de coparticipación tributaria se la realiza en forma mas adecuada asignando a cada municipio sus recursos en forma mas equitativa y eficaz cumplimiento con la política Económica en concordancia con el Plan de Ajuste Estructural; así como abordar la problemática y alternativas de solución referentes al Ciclo Presupuestario.

### **1.3 INEFICIENCIA EN LA ASIGNACION DE RECURSOS Y PROBLEMÁTICA DISTRIBUTIVA.**

La distribución equitativa de la renta y riqueza en el mercado, se ve afectada por muchos factores (estructura de mercado, deficiencia en el acceso a la educación, etc.) que generan desigualdades en el nivel de la renta y riqueza. Se precisa, por tanto de la intervención del Estado sin que afecte el funcionamiento optimo de la economía.

El mecanismo impuesto y transferencia ayuda a hacer ajustes en la desigualdad de la renta. Asociando la distribución "justa" con la igualdad de bienestar económico u otros, puede tomarse en cuenta la igualdad de oportunidades. Donde la igualdad de bienestar, no está ligado solamente a la igualdad cuantitativa de la renta, pues, aunque existan diferencias cuantitativas, la igualdad de bienestar está ligada al

acceso en forma igualitaria a los bienes y a la igualdad de oportunidades, sin que influyan las intervenciones y distorsiones del Estado o mercado.

#### **1.4 AJUSTE EN LA DISTRIBUCIÓN DE LA RIQUEZA Y RENTA.**

Los efectos del proceso ingreso-gasto, repercuten en lo social y económico, de manera que el ajuste "equitativo" de la distribución de la renta es una finalidad para el Estado, ya que esta función de (distribuidor, igualador), es condición para que los individuos obtengan sus necesidades privadas y sociales.

Los mecanismos son diferentes: Vía Tributaria, transferencias directa o indirecta, subvenciones fiscales, programas educativos, sanitarios, de empleo, etc.

### **II. JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACION**

#### **2.1. PORQUE HACER EFECTIVAS LAS ANSIAS DE PARTICIPACIÓN**

Porque primero y fundamental fue la constatación de que Bolivia era un Estado centralista, concentrador vertical y sectorialista.

Segundo que las gestiones política y pública eran ineficientes porque se concentraba exclusivamente o fundamentalmente en las áreas urbanas, excluyendo totalmente al área rural.

Una cosa conducía a la otra; había una ausencia total de participación social en el manejo y el control y el control de la administración pública y los servicios públicos con un resultado muy negativo para la mayoría de la población.

Los datos estadísticos levantados en 1976 establecían que el 32% de población vivía en áreas urbanas y el 68% en áreas rurales. En 1992 la población urbana era del 58% y la rural del 42%. Si se mantenía esta tendencia y proyectando las cifras hacia el año 2002, la diferencia se hubiera hecho mucho mayor y el 80% de la población total hubiera sido urbana, con todos los problemas que conlleva un proceso tan rápido de despoblamiento de las áreas rurales y productivas.

En 1993, un año antes de la aplicación de la Ley de Participación Popular, el 92% de los recursos del Estado se distribuía en las nueve capitales de departamento, es decir en las áreas urbanas; el 8% restante se distribuía por coparticipación municipal al resto de la República<sup>4</sup>.

La derivación lógica de aquella distribución de los recursos era un marcado proceso migratorio del campo donde no existían recursos públicos para satisfacer ni las necesidades básicas más elementales de las ciudades. El censo de 1992 advirtió la existencia de más de 12.000 organizaciones campesinas e indígenas marginadas de los procesos de desarrollo las cuales, sumadas a otras 3.500 en el

<sup>4</sup> Fuente: *Participación Popular como Reforma de la Política*, Gonzalo Rojas Ortuste, Luis Verdesoto Custode 1997.

área urbana desarrollaban su actividad al margen del Estado, con el que no tenían ninguna vinculación.

En los hechos, existía una sociedad civil aislada, marginada, sin órganos de relación efectivos y sin reconocimiento, que se expresaba en pueblos indígenas, en comunidades campesinas, en juntas vecinales y varios tipos de estructuras sociales que, hay que reconocerlo, tienen sus propias formas de elección, de designación, de fabricación de consensos y gobernabilidad y de solución de conflictos. Todas estas organizaciones estaban excluidas de la actividad estatal por el impedimento que tenían para obtener personalidad jurídica. La dispersión poblacional era extrema y la existencia de un alto grado de marginalidad social, desocupación y pobreza.

## **2.2 LA IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACIÓN POPULAR**

La Participación Popular ha generado que por primera vez sea relevante el estudio de “políticas locales”. Desde abril de 1994, 314 municipios programan y ejecutan alrededor del 40% de la inversión pública nacional incluyendo más de dos tercios de la inversión social en educación, salud y saneamiento básico. Esta realidad ha obligado a repensar la manera en la cual se diseñan y ejecutan políticas públicas en el país. Los gobiernos locales gozan de un poder de decisión que los hace coparticipes de las más importantes decisiones de priorización, asignación y ejecución de recursos fiscales.

A partir de este cambio se da mayor importancia al Presupuesto Municipal porque constituye un elemento importante para alcanzar sus objetivos y administrar eficientemente los ingresos que le son asignados.

### **2.2.1 EL PRESUPUESTO MUNICIPAL**

El presupuesto es el Programa de Operaciones en términos financieros”. El Presupuesto es uno de los instrumentos de la planificación municipal más importantes y como tal expresa objetivos, recursos, lugar y responsables de su ejecución.

*La Ley de Administración y Control Gubernamental (SAFCO – N° 1178 en el artículo 8 señala que: El sistema de Presupuesto preverá en función de la política gubernamental los montos y fuentes de los recursos financieros para cada gestión anual y su asignación a los requerimientos monetarios de la Programación de Operaciones y de la Organización Administrativa adoptada.*

En nuestro país se señala que “El Presupuesto es un instrumento de planificación económico-financiero de corto plazo, en el que expresan objetivos y metas del sector público que son traducidos en programas operativos anuales, destinados a

prestar bienes y servicios públicos, mediante la combinación adecuada y eficiente de los recursos”<sup>5</sup>.

## **2.2.2 LA IMPORTANCIA Y UTILIDAD DEL PRESUPUESTO**

En la Gestión Municipal Participativa tanto el Programa de Operaciones como su correspondiente Presupuesto, constituyen los instrumentos de planificación, control y coordinación, de cuya administración eficiente depende en gran medida el éxito de la gestión.

Además, el Programa de Operaciones y el Presupuesto Municipal expresan decisiones de naturaleza política, económica y social; al definir los sectores a ser atendidos, los lugares, el tipo de obras y servicios que prestará el Municipio. Estos documentos, de ser realizados conscientemente, y de respetarse durante su ejecución expresan una visión específica de lo importante y necesario para el Desarrollo del Municipio.

## **2.2.3 EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION Y SU CARÁCTER DISTRIBUTIVO**

El manejo presupuestario fiscal está inscrito en los lineamientos definidos por la Política Económica.

La pugna social por el excedente económico en Bolivia, queda reflejada en el volumen, la composición del gasto y la distribución de la presión fiscal del Presupuesto General de la Nación. Así, este, presenta una estructura social que da cuenta de la distribución del excedente entre las clases sociales.

La administración de los recursos presupuestarios y por consiguiente asignación permite atenuar o encausar la pugna distributiva por el excedente económico. En función del contenido específico de Política Económica se puede encontrar el ingreso nacional, salud y/o servicios todo ello sin un carácter intervencionista o paternal del Estado en la Economía.

## **2.3 EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA REPUBLICA Y LAS VARIACIONES MACROECONOMICAS.**

En el marco de las orientaciones globales de la economía se definen las variables macroeconómicas principales a las cuales debe sujetarse la formulación y la ejecución posterior del presupuesto. Esta definición es traducida en metas a alcanzar en cuanto a las siguientes variables: Crecimiento del PIB, Inflación Esperada, Déficit a incurrir, Inversión Pública, Incremento Salarial, Tipo de Cambio, Rendimiento Tributario (ver cuadros 2.3.1, 2.3.2).

---

<sup>5</sup> Fuente: Normas Básicas del sistema de Presupuesto R.S N° 217095, art. 14

**CUADRO No 2.3.1****BOLIVIA: PRINCIPALES INDICADORES ECONÓMICOS**

Años	Crecimiento Económico (En %)	Tasa de Inflación (En %)	Déficit Fiscal (En % / PIB)	Inversión Pública (En % / PIB)
1986	-2.49	65.96	2.80	6.40
1987	2.60	10.66	7.80	5.50
1988	2.96	21.51	6.50	6.89
1989	2.73	16.56	5.20	6.08
1990	5.00	18.01	4.40	5.69
1991	5.27	14.52	4.20	7.87
1992	1.65	10.46	4.40	9.42
1993	4.27	9.31	6.10	8.39
1994	4.67	8.52	3.00	8.45
1995	4.68	12.58	1.80	7.75
1996	4.10	7.95	1.90	7.31
1997	4.19	6.73	3.30	6.93
1998	4.75	4.39	4.70	5.92
1999	0.61	3.13	3.80	6.39
2000	2.40	3.40	3.70	7.04

FUENTE: Banco Central de Bolivia – Instituto Nacional de Estadística – Ministerio de Hacienda

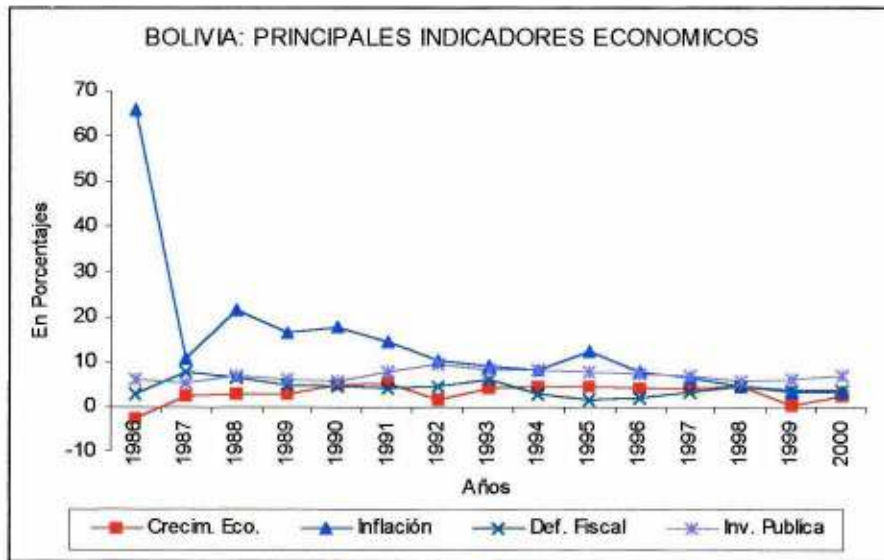
**CUADRO No 2.3.2****BOLIVIA: PRINCIPALES INDICADORES ECONÓMICOS**

Años	Crecimiento Salario Min. Nacional (En %)	Tipo de Cambio Nom. (En Bs. / \$us)	Presión Tributaria (En % / PIB)	Inversión Pública Municipal (En % / PIB)
1986	33.33	1.92	6.45	0.20
1987	25.00	2.06	8.74	0.22
1988	20.00	2.35	9.85	0.24
1989	16.67	2.69	7.80	0.32
1990	42.86	3.17	8.26	0.42
1991	20.00	3.58	8.58	0.52
1992	12.50	3.91	10.78	0.66
1993	18.52	4.27	11.87	0.82
1994	18.75	4.63	13.96	1.00
1995	7.89	4.81	14.64	3.20
1996	8.78	5.08	16.35	3.04
1997	7.62	5.26	17.33	5.00
1998	25.00	5.52	20.24	5.96
1999	10.00	5.82	12.34	7.08
2000	18.90	6.19	14.30	8.42

FUENTE: Banco Central de Bolivia – Instituto Nacional de Estadística – Ministerio de Hacienda

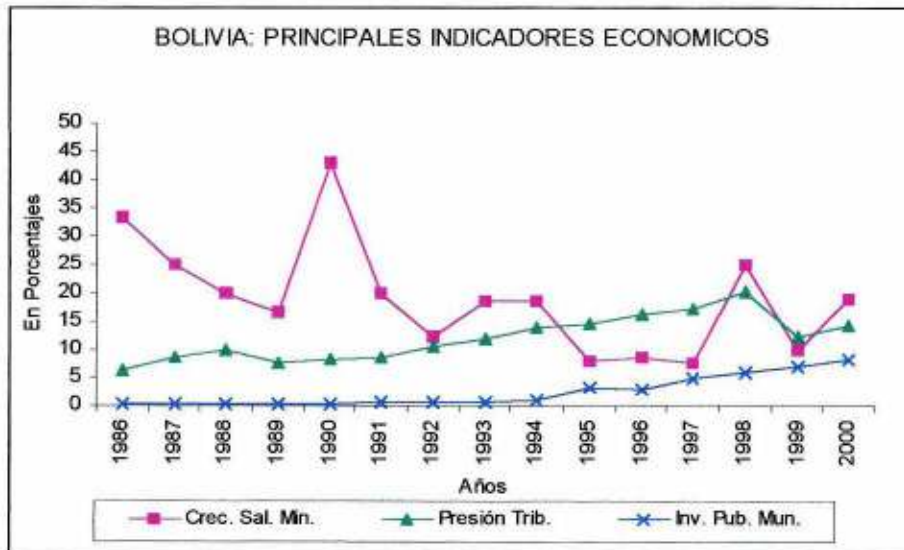


**GRAFICO No 2.3.1**



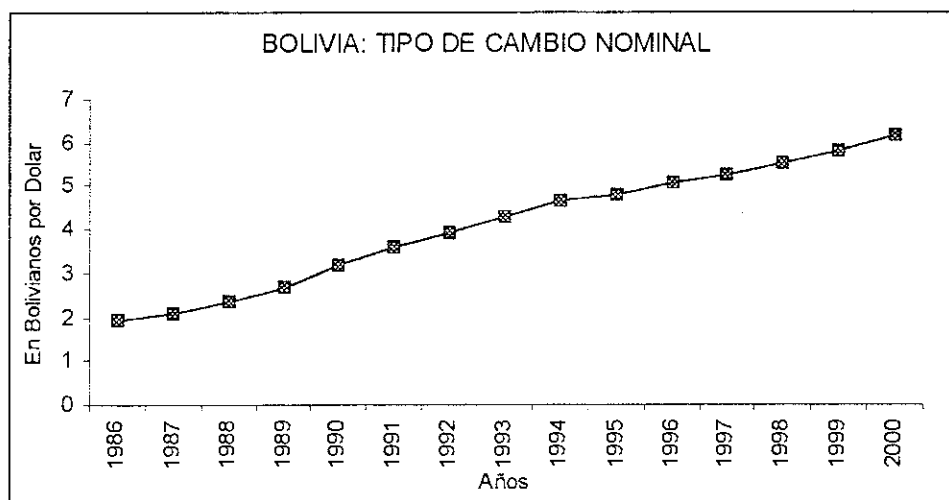
FUENTE: Elaboración propia con los datos del CUADRO No 2.3.1

**GRAFICO No 2.3.2**



FUENTE: Elaboración propia con los datos del CUADRO No 2.3.2

**GRAFICO No 2.3.3**



FUENTE: Elaboración propia con los datos del CUADRO No 2.3.2

La definición de estas variables no significa una simple intencionalidad del Gobierno, sino que reflejan un proceso estructural de desarrollo.

### III. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACION

Para el desarrollo de nuestra investigación y analizar el proceso de Participación Popular debemos tomar en cuenta que el mismo ha significado una revolución no sólo en lo que se refiere a la distribución de los recursos a los distintos municipios, sino también en el modo en que ahora son asignados. Estos elementos, unidos a la incorporación a la vida política de organizaciones civiles (y Descentralización Administrativa aplicadas en Bolivia como una forma mas equitativa y efectiva de distribución del ingreso a nivel local, para ello veremos la evolución que tuvieron los recursos de coparticipación tributaria los cuales provienen de los ingresos nacionales y de la recaudación efectiva de los impuestos IVA, RC-IVA, IRPE, IT, ICE, GAC, SUCESIONES, también analizaremos los ingresos municipales propios a los ingresos tributarios y no tributarios.

También analizaremos los efectos sobre la equidad regional, veremos que nuevos cambios produjo el nuevo contexto político-administrativo en especial la Ley de Participación Popular, como la transformación de la estructura de Finanzas Públicas.

Para el desarrollo del Marco Teórico Conceptual veremos los diferentes conceptos sobre impuestos ya que los municipios solo tienen facultades relativas solo en patentes e impuestos de acuerdo a la C.P.E, Art. 66, inc.4, que faculta al Senado a "aprobar las ordenanzas municipales relativas a patentes e impuestos, porque dependen de lo que previamente resuelvan los órganos ejecutivo y legislativo.

Para el Marco Práctico utilizaremos metodologías que nos permita demostrar la hipótesis, utilizando cuadros de situación de los municipios como la asignación de los recursos de Coparticipación Tributaria. Esta metodología intenta capturar algunas de las singularidades del proceso de reforma.

**Primero** la reforma brinda una oportunidad excepcional a las regiones para su desarrollo: la creación de alrededor de 311 municipios desde la promulgación de la Ley de Participación Popular y que ahora llegan a 314 implica, desde un punto de vista gerencial, que existe un año “cero” para gran parte de las instituciones locales. Si dos tercios de los municipios nacieron al mismo tiempo, ¿cómo podemos explicar su “éxito” sin acudir a la muletilla de “falta de capacidad de gerencia” (¡anteriormente dos tercios de los municipios nacieron con nula capacidad de gestión!). Este panorama sugiere que, a menudo, son otros los factores sociales, políticos, demográficos, etc.- que explican la gestión diferenciada. Esta observación nos ha llevado a adoptar un enfoque multicausal de los problemas de gestión de políticas públicas, que frecuentemente rebasan lo meramente técnico-administrativo.

**Segundo**, la aplicación de la reforma se desarrollo en contextos sociales y políticos marcadamente diferentes. Gran parte de la heterogeneidad observada en el rendimiento de los municipios puede ser atribuida a la heterogeneidad misma de los actores claves. La metodología de “éxito y fracaso” intenta rescatar estas diferencias de manera sistemática. No es lo mismo la aplicación de la planificación participativa en los valles potosinos que en los llanos cruceños, pero las diferencias no son meramente geográficas. Algunas organizaciones de base son más efectivas que otras en traducir sus demandas en propuestas de política pública, de la misma manera que algunos Comités de Vigilancia son más exitosos que otros en ejercer control social en sus respectivos municipios. La aceptación y apropiación de la Ley de Participación Popular ha respondido a consideraciones altamente particulares a cada región, tanto por historia como por cultura y tradición organizativa.

**Tercero**, el paso entre diseño y gestión de políticas públicas no fue lineal. Hubo mucho de aprendizaje local y nacional en la manera de encarar las tareas más elementales de representación política y gestión pública. Mientras que en 1994 muchos de los municipios nacían, en 1995 se llevaban a cabo sus primeras elecciones municipales, y en 1996 y 1997 se consolidaban procedimientos y prácticas de consulta, programación, financiamiento y ejecución de la inversión pública. La Ley de Descentralización Administrativa, que entro en vigencia en 1996, reordenó el rol de las prefecturas y del propio gobierno central, que creó nuevas modalidades de acercamiento local, vía normas e incentivos fiscales como el Programa de Acciones Estratégicas, aplicado por primera vez en 1996, que ordenó la oferta de políticas públicas nacionales.

Para las conclusiones finales se tomará como instrumento a aplicarse el método de investigación deductivo, mismo que a partir de una serie de hechos a través del análisis de su comportamiento nos permite arribar a conclusiones lógicas.

Delimitare el tiempo y espacio de la investigación desde la gestación de la Participación Popular es decir desde 1994 al 2000 porque considero que en este espacio de tiempo tuvo una trascendental repercusión para los gobiernos locales, ya que generaron un nuevo contexto Político-Administrativo que repercute en las transferencias intergubernamentales que combina normas e incentivos para promover la eficiencia en la asignación sus recursos, la equidad en su distribución.

#### **IV PLANTEAMIENTO DE LA HIPÓTESIS Y FORMULACION DE VARIABLES**

Se procede a relacionar el planteamiento de la hipótesis de la siguiente forma:

##### **4.1 HIPOTESIS PRINCIPAL**

El desarrollo del presupuesto a partir del D.S.21060 como efecto del modelo Neoliberal en Bolivia, y Políticas Ejecutadas por los Gobiernos, como la Privatización y Capitalización no sirvieron para mantener un Equilibrio del Gasto Presupuestario público, las cuales deforman el problema del Gasto e Inversión en el país, aumentando el Costo Social en Bolivia, por tanto relacionamos la siguiente hipótesis principal.

**“El ciclo presupuestario en Bolivia: Formulación y elaboración de políticas presupuestarias, conjuntamente las Leyes de Participación Popular y Descentralización Administrativa han generando un nuevo contexto Político Administrativo que promueve una distribución más equitativa y efectiva del ingreso a nivel local”**

##### **4.2 FORMULACION DE VARIABLES**

Para la formulación de nuestras variables indicaremos que una distribución de recursos equitativa implica que la inversión no se debe concentrar en los centros urbanos de los municipios, sino que debe ser distribuida entre el área urbana y rural. Se considera que la variable más indicada para mostrar si esta avanzando dicho objetivo es la “proporción de inversión rural” (PIR), es decir, la relación entre el porcentaje de la inversión total destinada al área rural y el porcentaje de la población que habita en dicha zona.

Por otro lado, se identifican las siguiente variables explicativas que son:

- Número de OTB`s creadas en el municipio.
- Control social ejercido por el comité de vigilancia: siguiendo una encuesta se pudo establecer una medida aproximada del control social ejercido por los municipios, la que va de cero (fracaso) a uno (éxito).
- La relación entre los recursos propios y las fuentes de financiamiento internas del municipio.
- La proporción de recursos externos en relación con las fuentes de financiamiento internas.
- Montos aportados por el FIS para el cofinanciamiento de proyectos

- Número de ONG's que trabajan en el municipio.

En un principio se vio por conveniente incorporar, como variable determinante para una equitativa distribución de recursos, la elaboración del PDM, pero se concluyó que era irrelevante porque en muchos casos éstos no reflejan las verdaderas necesidades de la población. Este hecho se debe a que en muchos municipios, los PDMs fueron elaborados solamente para cumplir una meta institucional-estatal, forzando el proceso en lugar de respetar las dinámicas internas. También porque, en algunos casos, son planes que fueron elaborados por ONG's hace varios años atrás y a los que luego se les hicieron ligeras modificaciones para ser presentados. Por otra parte, en algunos municipios no se consideró a toda la población en el proceso de planificación participativa, o si se los incorporó no se les explico bien de qué se trataba, por lo que no pudieron participar en el proceso.

#### 4.2.1 RESULTADOS Y CAUSAS DE COMPORTAMIENTO

A la luz del análisis de las variables explicativas descritas, es posible observar las correlaciones estadísticas de cada una de las variables con el indicador de proporción de inversión rural respecto a su población. Estos resultados, que se presentan a continuación, incluyen una explicación de las probables causas del comportamiento de cada uno de los actores en el municipio, complementando el análisis con los estudios del caso. Para obtener una idea aproximada de la situación, se ha considerado mostrar algunas tendencias y correlaciones entre éxito o fracaso de la asignación de la inversión municipal con categorías de análisis relacionados con los mencionados en el punto anterior (véase cuadro 4.2.1.1).

**CUADRO 4.2.1.1**  
**MEDIAS Y CORRELACIONES ENTRE ASIGNACIONES DE RECURSOS Y VARIABLES SELECCIONADAS**

	Éxito	Intermedio	Fracaso	Correlación PIR
-PIR promedio	0.891	0.602	0.113	
-OTB's promedio	49	34	34	0.14
-Comité de Vigilancia (control social)	0.36	0.34	0.27	0.13
-Comité de Vigilancia (representación)	0.42	0.44	0.41	-0.03
-Promedio Recursos propios / fin. interno	0.06	0.05	0.07	-0.04
-Promedio Financiamiento Externo / fin. Interno	0.32	0.18	0.32	-0.04
-Monto promedio aportado por el FIS	31.963	19.856	16.554	0.12
-ONG's promedio	2	2	2	0.04

Fuente: UDAPSO

#### 4.2.2 NÚMERO DE OTBs

El reconocer a la OTB`s como sujetos de la Participación Popular y hacerlas partícipes del proceso de desarrollo municipal justifica que el número de OTB`s sea la variable que mayor incidencia tiene en la explicación de la relación entre la inversión rural y la población rural, presentando una correlación de 0.1494<sup>6</sup>. Esto se debe, en cierta medida, a que en algunos casos son ellas la que se movilizan y presionan al Comité de Vigilancia para que cumpla con el rol que le ha sido asignado.

Es importante señalar que se ha considerado el número de OTB`s por municipio porque, dada la extensión de la mayoría de ellos, el que haya pocas OTB`s implicaría que éstas representan a una cantidad considerable de personas y quizás de distintas unidades territoriales. Es sabido que este aspecto da lugar a preferencias individuales diferentes, las que se traducen en diversos niveles de demanda, corriéndose el riesgo de que la provisión efectiva de un servicio sea distinta a la demandada. Esto cambia cuando hay más OTB`s, las cuales pueden abarcar una sola unidad ecológica, lo que induce a preferencias individuales más homogéneas y a que las OTB`s puedan representar mejor los intereses de la población.

#### 4.2.3 CONTROL SOCIAL Y REPRESENTATIVIDAD DEL COMITE DE VIGILANCIA

Puesto que el Comité de Vigilancia debe representar los intereses de la población ante el gobierno municipal y cuidar que haya una equitativa distribución de recursos entre el área urbana y rural, la segunda variable que mejor explica la proporción de inversión rural con respecto a la población es el control social ejercido por el Comité, lo que se demuestra por qué la correlación entre ambas variables asciende a 0.1380. Asimismo, si contamos la muestra siguiendo la media de inversión rural en relación a la población y computamos la media del grado de control social ejercido, vemos que la media de inversión rural va aumentando a medida que mejora el control social.

Así mismo las OTB`s nacen de instituciones con costumbres y formas organizativas distintas, del mismo modo la composición, las formas de interrelación, el desempeño y el conocimiento de sus atribuciones de un comité a otro. Es así que a pesar de que ahora son 314 Comités de Vigilancia, no todos están cumpliendo con el rol que se les asignado, lo que puede deberse a los siguientes motivos:

- Las OTB`s surgen como organizaciones aisladas por eso la gente no se siente representada por ellas.
- No se conoce bien la Ley de Participación Popular, por consiguiente, no sabe cuales son sus atribuciones y no participa activamente en el proceso.

---

<sup>6</sup> Fuente: UDAPSO, *Se las hace partícipes de desarrollo al considerar sus demandas en la programación de las inversiones municipales y al darles la oportunidad de controlar el desempeño del gobierno municipal*

Aunque los miembros del Comité y dirigentes de OTB's reciben capacitación no saben priorizar sus demandas.

- Los miembros del Comité no saben de contabilidad básica, lectura de planos tampoco pueden hacer análisis de las licitaciones, por lo que la información que obtienen de las alcaldías puede no significar nada más que un montón de papel. Por ello, se debería continuar promoviendo programas de capacitación y asistencia técnica para que así cuenten con los instrumentos necesarios para desempeñar a la cabalidad el rol que les ha sido asignado.
- Muchos de los Comités de Vigilancia tiene que sacar dinero de sus bolsillos para poder controlar la ejecución de obras.

Estos tres últimos explica la correlación entre la variable analizada y la representatividad del Comité de Vigilancia, además de ser negativa, sólo ascienda a  $-0.0431$ . Del mismo modo estos argumentos sirven para explicar que la correlación entre este último elemento y el grado de control social ejercido sea muy baja ( $0.0032$ ). Lo que sucede es que, si bien en algunos casos la gente de las comunidades conoce a los del Comité de Vigilancia y los ve visitando las obras, controlando su ejecución y escuchando sus problemas, puede suceder que cuando éstos se remiten al gobierno municipal no los toman en cuenta y ellos no pueden presionar porque no conocen bien los mecanismos de los que les dota la Ley. Por otra parte, puede darse el caso de un Comité de Vigilancia en el que el presidente constantemente esta controlando el manejo administrativo y financiero de los recursos del municipio y tratando de vigilar las obras, pero como él es el único que cumple con sus funciones y no puede visitar todas las comunidades, ya sea por razones de tiempo o monetarias, entonces una buena parte de la población no lo conoce y no se siente representada.

Otra de las razones por las que el Comité de Vigilancia no puede cumplir con el rol que le ha sido asignado es la actitud señorial-racista que prevalece en algunos municipios, sobre todo cuando el alcalde pertenece a la elite del pueblo. Dicha actitud se resume en la frase "ningún indio me va a venir a controlar"<sup>7</sup>. La carencia de recursos del Comité de Vigilancia puede traer consigo otros problemas aparte de los ya mencionados, como ser que algunos alcaldes lo cooperen mediante el pago de pasajes, alimentación y alojamiento. Esta situación limitaría el desempeño de sus miembros ya que "no podemos morder la mano del que nos da comida"<sup>8</sup>.

Afortunadamente, el que el Comité no cumpla con sus funciones o no sea representativo no implica necesariamente que las necesidades de la población no sean consideradas en la elaboración del presupuesto municipal. La posibilidad de elegir mediante voto directo a los alcaldes y miembros del Consejo Municipal ha llevado a la elección de 464 concejales campesinos e indígenas en 200 municipios (más del total de concejales del país), lo que ha generado canales alternativos al

<sup>7</sup> Fuente: Esta frase fue extraída de *El proceso social de la participación popular. Problemas y potencialidades* (Arias 1996).

<sup>8</sup> Fuente: Fernando Molina 1997

Comité de Vigilancia para que se conozcan las carencias de la población y se las tome en cuenta<sup>9</sup>.

#### **4.2.4 RECURSOS PROPIOS**

La baja capacidad fiscal de la mayoría de los municipios y el hecho de que la utilización de los recursos propios no esté condicionada sino que más bien dependa por completo del criterio del alcalde, Concejo y Comité de Vigilancia aclara el que la proporción de fuentes de ingreso interno que corresponde a recursos propios no afecten en gran medida a la variable analizada, y que más bien la relación entre ambas sea inversa, presentando una correlación con una magnitud de  $-0.0382$ .

La relación inversa entre ambos indicadores también se explica porque en algunos municipios la alcaldía les niega la información de la recaudación de recursos propios y de su destino a los miembros del Comité de Vigilancia, argumentando que ellos se tienen que ocupar del dinero de coparticipación, pero que no tiene nada que ver con los recursos propios.

Otra de las razones de este comportamiento es que la población ejerce mayor fiscalización cuando las inversiones se realizan con los recursos que ellos han aportado. Dado que, en caso de que el municipio genere ingresos propios, éstos provendrán generalmente del centro urbano, sus habitantes controlarán más las inversiones que se realicen y tratarán de que la mayor parte de los mismos se destinen al pueblo.

#### **4.2.5 FINANCIAMIENTO EXTERNO**

Se considera el financiamiento externo como factor determinante del destino que se les da a los recursos del municipio por el poder de negociación que pueden llegar a tener actores que cuentan con recursos para financiar determinadas actividades.

Sin embargo, el modelo desarrollado muestra una correlación negativa y baja entre el financiamiento externo en relación con el interno y la proporción de los recursos destinada a inversión rural considerando su población, la que equivale tan sólo a  $-0.0431$ . La baja correlación implicaría, al parecer, que el financiamiento externo no es muy importante en la determinación de los recursos de los municipios; sin embargo, ésta se puede explicar porque no son muchos los municipios que reciben financiamiento externo y, sobre todo, porque los montos son bajos en relación con los internamente generados (incluidos la coparticipación tributaria y el cofinanciamiento de las ONG's).

Los organismos internacionales financian diversos tipos de proyectos de los cuales sí bien algunos están destinados al área rural, otros están dirigidos exclusivamente

---

<sup>9</sup> En el pasado, en caso de que hubiese Alcaldía, el Alcalde y los concejales eran designados desde arriba.



a los centros urbanos, como es el caso de apoyo para la elaboración de catastros actividades de capacitación, elaboración de proyectos de inversión o algunas inversiones en salud y educación<sup>10</sup>. Del mismo modo, existen otros proyectos que, aunque son para el área rural son muy grandes y por consiguiente bastante costosos (como ocurre con algunos proyectos del FDC), por lo que en algunos municipios se sienten desincentivados de invertir tanto en un proyecto que beneficie sólo a una o dos comunidades. Por ello, el financiamiento externo que obtenga un municipio no necesariamente estará destinado al área rural, sino que en muchos casos se destinará al centro urbano, lo que sirve para explicar el que la correlación sea baja e incluso negativa.

De todas maneras no puede dejar de llamar la atención el que la correlación sea negativa. Considerando que una buena parte de los recursos provenientes de instituciones bilaterales son destinados “desde arriba”, los resultados obtenidos provocan dudas acerca de la percepción que tienen los financiadores externos de lo que quieren y necesitan los municipios. Del mismo modo, con la disminución de la cooperación internacional los organismos multilaterales han definido prioridades alrededor de ciertos temas para otorgar ayuda económica, por lo que ahora el país se enfrenta a una agenda de cooperación definida desde el norte, que en algunos casos puede tener poco que ver con lo que requiere el país y con lo que la población identifica como prioritario.

#### **4.2.6 RECURSOS PROPIOS PROVENIENTES DEL FIS**

La importancia del FIS en cuanto al destino de los recursos radica en que para obtener cofinanciamiento para algún proyecto, el municipio debe asignar el 30% de sus ingresos a inversión social, lo que conlleva una composición diferente del POA. Del mismo modo, de ser el FIS el que ofrezca cofinanciamiento a los municipios, esto conduciría a una reorientación de las inversiones.

Es así que, al considerar los recursos asignados por el FIS, tomando en cuenta que éste además canaliza una buena parte del financiamiento externo dirigido a los municipios, vemos que el efecto que éste tiene sobre la variable explicada es positivo, aunque bastante bajo. La correlación entre ambos indicadores es de 0.0214. La causa de este resultado es que, si bien reciben recursos cuyo destino ya está decidido “desde arriba”<sup>11</sup>, por otro lado también son portadores de financiamiento cuya asignación queda determinada “desde abajo”, lo que sucede en los casos en que los funcionarios de las alcaldías se dirigen al FIS para solicitar financiamiento para obras previamente priorizadas dentro de los municipios.

Por otro lado, tenemos que los proyectos sociales (en los que el FIS invierte) son visibles y los costos no son altos. Además, es más fácil obtener cofinanciamiento

---

<sup>10</sup> Fuente: Van Niekerk, 1995. En el libro *hacia cuatro años de Participación Popular* mencionan a este autor donde indican que una parte considerable del financiamiento externo se destina a las actividades de capacitación.

<sup>11</sup> Fuente: *Experiencia de Consultores de la Unidad de Desarrollo Municipal*, que indican como los recursos para los núcleos de transformación de la Reforma Educativa son ya decididos desde el Ministerio de Educación

para dicho sector. De esta manera, la mayor parte de los recursos provenientes del FIS se dirigen a inversiones en el área rural, lo que explica la correlación encontrada.

#### **4.2.7 NÚMERO DE ONG`s QUE TRABAJAN EN EL MUNICIPIO**

La Ley busca que las ONG`s se encarguen del fortalecimiento institucional y de la capacitación a los sujetos de la Participación Popular. Puesto que en algunos municipios las ONG`s se han ganado la confianza de la población, el que se hagan cargo de su capacitación y asesoren en la formulación del POA los convierte en actores importantes para la determinación del destino de los recursos de la sección municipal. Del mismo modo, el número de ONG`s asentadas en el municipio influyen en la cantidad y variedad de proyectos para los cuales se puede obtener cofinanciamiento y por consiguiente en las inversiones a realizarse.

De las 436 ONG`s que trabajan en el área rural, 210 trabajan en el sector agropecuario y 83 se dedican a temas relacionados con el medio ambiente, ámbitos de trabajo que son exclusivamente del área rural y no de centros urbanos<sup>12</sup>. El ámbito de trabajo de una gran parte de las ONG`s y el que estén encargadas de asesorar a los municipios, facilitan la interpretación de la correlación existente entre inversión rural y el número de ONG`s asentadas en el municipio, la cual es positiva sólo asciende a 0.04528.

Quizás el que sea baja se deba a que, pesar de que la Ley señala que “las ONG`s que desarrollan obras y servicios de competencia municipal deberán necesariamente enmarcar sus acciones en las políticas definidas por el gobierno municipal de su jurisdicción”<sup>13</sup>, muchas ONG`s todavía trabajan por su cuenta dentro de los municipios, por lo que los recursos que ellas invierten en esas zonas no tendrían porque reflejarse en los presupuestos de los municipios.

---

<sup>12</sup> Fuente: Registro Único Nacional de ONG`s

<sup>13</sup> Fuente: Reglamento de las OTB`s

## CAPITULO II

### OBJETIVOS DE LA INVESTIGACION

A partir de 1985, Bolivia realizó profundas reformas económicas para corregir y estabilizar el proceso inflacionario, restaurar los equilibrios externos y sentar las bases para alcanzar un crecimiento sostenido, se introdujo una completa liberalización del comercio exterior y de los mercados laboral y financiero; implementó una política fiscal y monetaria austera, apoyadas por una devaluación del tipo de cambio, aumento significativo de los precios en los bienes y servicios producidos por las empresas públicas y una reforma tributaria; el déficit fiscal fue reducido a niveles manejables, controlándose la emisión monetaria.

A partir de 1993 se inicia un proceso de "Segunda generación de reformas" destacándose la capitalización de empresas públicas, la Reforma del Sistema de Pensiones, La Participación Popular, Reforma Educativa y la Descentralización administrativa. El Estado se concentrará en el desarrollo de la infraestructura básica y de los servicios sociales retirándose del sector productivo. Esta estrategia pretende aliviar la restricción fiscal y dejar que el sector privado lidere el crecimiento económico del País.

#### 2.1 OBJETIVO GENERAL

El objetivo general de la presente tesis es, establecer una política fiscal efectiva a través del Presupuesto General de la Nación (PGN); que sin ser expansivo, mas allá de ciertos márgenes aceptables de déficit fiscal, pueda ser altamente eficiente y eficaz, tratando que los gobiernos municipales conozcan conceptual y operativamente el proceso de elaboración del Presupuesto Municipal en el Marco de la Planificación Participativa, así como su interrelación con el Sistema de Programación de Operaciones y los demás sistemas de administración y control gubernamentales dentro el ciclo presupuestario.

#### 2.2 OBJETIVOS ESPECIFICOS

- Establecer que el presupuesto en cada municipio sea importante desde un punto de vista legal, administrativo y de gestión, así como su vinculación con el Programa de Operaciones Anual
- Comprender y explicar la importancia del Presupuesto en cada Municipio como instrumento de asignación financiera para el cumplimiento de las finalidades, propósitos y objetivos del Gobierno Municipal
- Identificar el presupuesto como un proceso cronológico, legal y técnico
- Discriminar las diferentes categorías programáticas y diferenciar su uso en el presupuesto municipal
- Elaborar la red de acciones presupuestarias correspondiente a su municipio
- Elaborar la estructura programática de su municipio
- Examinar las políticas y operaciones definidas para el mediano plazo y su incidencia en el corto plazo, así como las políticas y operaciones para la

coyuntura a fin de fijar políticas presupuestarias concretas para un ejercicio presupuestario.

- Fortalecer la red de acciones presupuestarias para el desarrollo y aplicación de los sistemas de la Ley 1178 en los Gobiernos Municipales.
- Reestructurar los Sistemas de Administración y Control de los Gobiernos Municipales, permitiendo la adecuada confección de los programas operativos anuales para su seguimiento, control y ejecución dentro la más absoluta transparencia y eficacia.

## **2.3 OBJETIVOS Y PROPUESTA INTEGRAL**

El objetivo central de nuestra investigación es profundizar la Ley de Participación Popular generando un nuevo contexto Político Administrativo que sea más efectivo en el uso de sus recursos, ya que las nuevas competencias transferidas al ámbito local le dan mas poder a éste. Éste poder todavía no es “sentido” ni “entendido” por las autoridades políticas de los municipios.

La finalidad es potenciar a los Gobiernos Municipales para que las políticas municipales y los beneficios de las mismas estén orientadas a satisfacer las demandas ciudadanas para mejorar la calidad de vida. Con ello pretendemos devolver a los principales y legítimos actores de la Participación Popular, lo que en esencia les corresponde.

Esto implica organizarse de manera óptima, para alcanzar los objetivos con eficacia, eficiencia y oportunidad.

Para lograr que una gestión municipal sea eficiente tiene que ver con la organización interna y los recursos humanos basados en criterios como:

- a) Selección de los mejores recursos humanos posibles
- b) Integrar, motivar y formar equipo de trabajo
- c) Fijar metas del trabajo de modo participativo
- d) Estimular la creatividad y la responsabilidad concediendo autonomía de acción
- e) Recompensar, capacidad, dar seguridad y oportunidad de progreso
- f) Apoyarse en la comunidad y sus propios recursos humanos

Para lograr esto se presenta un esbozo de propuesta dividido en cinco aspectos medulares, concordantes con los objetivos:



### **2.3.1 PARTICIPACION CIUDADANA**

Se considera a la ciudadanía no sólo consumidora de bienes y servicios (pasiva), sino más bien soberana y capaz de orientar las políticas en el Municipio (ciudadanía política).

La población participa:

- En la identificación, priorización y concertación de sus necesidades, aspiraciones y demandas para mejorar su calidad de vida.
- En el control y supervisión de la calidad de los servicios básicos recibidos del desempeño de los funcionarios públicos que son responsables de producir los mismos, y el uso de los recursos de coparticipación tributaria.
- En el cofinanciamiento, con recursos y aporte de fuerza de trabajo, en la ejecución de programas y proyectos de desarrollo barriales y comunitarios.

Los ciudadanos pueden participar de manera individual o a través de su representación social, la organización territorial de base, el Comité de Vigilancia u otra organización funcional o corporativa.

### **2.3.2 COORDINACION, INTEGRALIDAD E INSTITUCIONALIDAD**

Los gobiernos locales no están aislados del resto de los Poderes del Estado y de la administración pública.

- Con el Poder Legislativo: deben relacionarse y coordinar (a veces responder demandas), mediante las respectivas comisiones del Consejo.
- Con el Defensor del Pueblo, para responder por denuncias de violación a los derechos humanos.
- Con el Tribunal Constitucional, para responder a demandas de inconstitucionalidad de sus Ordenanzas y Resoluciones Municipales.
- Con las Superintendencias sectoriales, para normar y regular la prestación de servicios básicos.
- Con la Prefectura y otros sectores públicos para coordinar acciones concurrentes y subsidiarias.
- Con los fondos de desarrollo, para apalancar recursos financieros y aplicar políticas nacionales de inversión.

A lo que apunta nuestra propuesta, aunque las autoridades municipales nunca recurran a los poderes públicos citados, es a que en los abstracto se relacionen a las autoridades y líderes locales, con la institucionalidad departamental y nacional, con el país, es decir con el Estado.

### **2.3.3 TERRITORIALIDAD**

Después de las reformas estatales, toda gestión municipal debe realizarse sobre su base territorial, la Sección de Provincia. La gestión municipal parte de la demanda ciudadana agregada en los cantones y distritos municipales (origen), y termina en la ejecución y control de acciones municipales en el respectivo ámbito (destino).

La integralidad de las políticas municipales sólo se obtiene cuando el Gobierno Municipal controla (gobierna), ejerce sus competencias en la totalidad de su territorio y está al servicio de la ciudadanía.

#### **2.3.4 GESTION DE LOS SERVICIOS**

Los ciudadanos (mandantes) deben tener acceso directo y oportuno a su Gobierno Municipal para recibir los servicios que demanda. Para materializar este objetivo, la gestión debe realizarse de manera desconcentrada.

La finalidad de la gestión municipal es el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del Municipio y esto se logra mediante el incremento en la calidad y la cobertura de la infraestructura básica colectiva, la producción de bienes y servicios básicos y la creación de condiciones favorables tanto el capital humano como social del país.

El Municipio no podrá tener una economía competitiva sin ciudadanos con un nivel aceptable de educación y formación y, a la vez saludables.

## CAPITULO III

### MARCO TEORICO CONCEPTUAL

En este capítulo realizaremos una visión histórica y moderna sobre los impuestos que son los ingresos del Estado. En el caso municipal de acuerdo a nuestra Constitución Política del Estado Art. 66, inc. 4, el Senado es el que esta facultado a “aprobar las ordenanzas municipales relativas a impuestos y patentes para convertirse en los ingresos de los municipios como el impuesto a la propiedad rural, impuesto a los inmuebles urbanos e impuestos sobre vehículos automotores, motonaves y aeronaves.

El modelo de descentralización viene definido por un marco legal vigente en el ámbito local y el ámbito nacional cediendo impuestos, asignando recursos y transfiriendo competencias. La Ley de Participación Popular hace una referencia con los recursos con que deben contar para el ejercicio de sus Competencias. Por esta razón realizaremos con algún detalle el desarrollo del impuesto, como del Presupuesto.

### ASPECTOS TEORICOS

#### 3.1 VISION HISTORICA DEL PENSAMIENTO ECONOMICO

La forma más antigua y que prevalece de interferencia gubernamental con la vida económica de los individuos es la fijación de impuestos.

El derecho de la autoridad a cobrar impuestos y la política general que determina quien va a ser gravado, de cuanto será el impuesto y para que propósito será exigido, siempre fue un hecho de controversia. En los siglos XII y XIII los ingresos de los gobernantes provenían de sus propios estados; no existía ningún sistema impositivo general para el sostenimiento de los puestos públicos. Pero la extensión del poder del monarca y la creación de grandes estados públicos eran costosas.

Hablando en términos generales, los mercantilistas creían que los impuestos debían pagarse de acuerdo con los beneficios que los contribuyentes recibían del estado. Sir William Petty (1623-1687) escribió el primer tratado sistemático sobre la materia. Creía en la soberanía y en la obligación no solo para desempeñar las funciones tradicionales necesarias, como la defensa, el mantenimiento de los gobernantes y la administración de la justicia sino también cuidar el bienestar de los individuos. Se agregaron tres funciones; el sostenimiento de escuelas y colegios, de manera que pudieran asistir los estudiantes más capaces en vez de los que tenían dinero suficiente pero poca habilidad; el apoyo a los orfanatos y el cuidado de los dependientes y por ultimo el cuidado de las carreteras, ríos navegables, puertos y puentes.

Como formula básica para los impuestos, Petty declaró que los hombres deberían contribuir con el estado en conformidad con la parte e interés que tuvieran en la “paz pública”, esto es “de acuerdo a su patrimonio o riqueza”. A pesar de la justicia de la fórmula él encontró que la gente se mostraba renuente a pagar impuestos.

El dinero recibido por los impuestos eran fijados de manera que no redujeran los fondos necesarios para el sostenimiento del comercio de la nación. En consecuencia, los impuestos no eran nocivos en tanto se gasten en productos nacionales.

Petty tenía opiniones definitivas sobre los dos métodos de gravámenes corrientes en su época. Estos eran la devaluación de la moneda y el impuesto sobre el consumo. Afirmaba que la devaluación era en realidad un sistema muy equitativo de tributación, que caía mas pesadamente sobre el consumo. Cada persona debería ser gravada de acuerdo con sus gastos que le parecerían en esencia justos.

Por otro lado, se tiene que gran parte del sistema fisiocrático del siglo XVII se relaciona con las teorías sobre los impuestos. A pesar de la reducción en gran escala de las funciones del estado que se apoyaba, las obligaciones restantes del estado – legislación secundaria, defensa de los derechos, educación y obras públicas – requieren ingresos.

**ADAM SMITH**, decía que el ingreso para mantener las funciones del estado debería obtenerse de dos fuentes: los ingresos derivados de la propiedad de otros intereses poseídos por el Estado o de los impuestos, apoyaba y favorecía con ardor lo segundo, los cánones de los aspectos que proponía se citan con frecuencia en los estudios de impuestos e incluso a la luz de las condiciones cambiadas por sus prácticas razones. Estos cánones son como sigue:

1. “Los súbditos de todo el Estado deben contribuir al mantenimiento del gobierno, en todo lo posible, en correspondencia a sus respectivas habilidades; esto es, en proporción a los ingresos de que respectivamente disfrutan bajo la protección del Estado”.
2. “El impuesto que el individuo está obligado a pagar debe ser justo y no arbitrario, el tiempo de pago, la forma y la cantidad a pagar, deben ser claros y llanos para el contribuyente y para cualquier otra persona”.
3. “Todo impuesto habrá de ser fijado en el momento, o en la forma que más convenga al contribuyente que lo que pagará”.
4. “Todo impuesto debe ser ideado de manera que cause el mejor desembolso posible, en demasía a lo que aporte el erario público del Estado”.

Dicho en pocas palabras, cualquier impuesto debe conformarse a las normas de justicia, certidumbre, conveniencia y economía. Sin embargo, Smith no continuó en forma congruente. Al discutir las fuentes de los impuestos, reconoció el hecho de que todos los impuestos deberían derivarse del ingreso, esto es, de la renta,



utilidades o salarios; pero señaló que el cobro sobre las utilidades era difícil o que podría cambiarse al consumidor o afectaría adversamente a la industria y el comercio, la fuente de la riqueza.

En consecuencia adoptó la idea fisiocrática de que los impuestos sobre la renta satisfarían su criterio de un buen impuesto, mejor que los impuestos sobre otras fuentes.

Otro criterio a tomarse en cuenta es aquel emitido por DAVID RICARDO, que decía que los impuestos son una porción del producto de la tierra y del trabajo de un país, puesto a disposición del gobierno y que en último termino son pagados por el capital o por los ingresos de un país. Luego procedió a demostrar que los impuestos pagados por los ingresos eran satisfactorios, pero que los impuestos pagados por el capital destruirían la eficiencia productiva de la nación, que finalmente llevaría a la ruina económica.

Sintéticamente se puede resumir las ideas de Ricardo de la siguiente manera: Un impuesto sobre las materias primas recae sobre el consumidor, pero también disminuye las utilidades; un impuesto sobre la renta o tierra recae sobre el terrateniente, los impuestos sobre las casas son pagados en parte por el ocupante y en parte por el terrateniente, los impuestos sobre las utilidades los pagará el consumidor, y los impuestos sobre los salarios recaerá sobre los capitalistas.

En cambio, **JHON STUART MILL**. (1806-1873), considera que la renta era un cargo económico el cual era lesivo tanto para el individuo como para el proceso económico de la distribución.

**KARL MARX** (1818-1883), no tuvo gran aporte al pensamiento sobre los impuestos. El objetivo de la historia para Marx era el establecimiento del estado comunista, donde la propiedad privada haya desaparecido por completo. Sin embargo conforme se avanzaba hacia ese objetivo, eran necesarias ciertas medidas prácticas y en su programa surgieron varios tipos de impuestos. Primero debería hacerse una abolición de toda propiedad privada en la tierra. Segundo un impuesto pesado o progresivo sobre la renta. Tercero, habría de abolirse todas las herencias, bajo la influencia de Marx, todo programa socialista, ha incorporado estipulaciones similares para los impuestos, apunto a la propiedad estatal de los medios de producción y a la nivelación de los ingresos.

**HENRY GEORGE**. En los Estados Unidos fue revivida la idea del impuesto único, se impresionó por el carácter no devengado del rendimiento sobre la tierra, un rendimiento hecho posible por el progreso social mas que por el trabajo individual.

El impuesto único era una forma de gravar un rendimiento para el cual nadie había trabajado y que George pensaba, al final transferirían toda la tierra de ser propiedad privada a propiedad pública.

George rehusó las ideas de Malthus y Ricardo de que la riqueza y la pobreza era la consecuencia natural de que la población sobrepasara los medios de subsistencia.

Tampoco tenía mucho respeto a las explicaciones marxistas de que la creciente pobreza de las clases trabajadoras se debía a la explotación del asalariado por el capitalista, ya que le parecía que tanto el trabajador como el capitalista eran víctimas del terrateniente. Creía que el trabajo y el capital eran solo formas diferentes de la misma cosa, por lo tanto era imperativo que la propiedad privada de la tierra sea eliminada. El impuesto único no solo lograría este fin, sino que también ayudaría a sufragar los gastos del estado y resultaría innecesario otras formas de impuestos.

Los críticos a las reformas de George fueron muchas veces difíciles de contestar en forma satisfactoria a pesar de lo posible de su plan.

Cuando se introdujo en 1799, el impuesto sobre la renta era un impuesto proporcional por encima del límite de exención. J. S. Mill, Sidgwick, Bastable y otros economistas estuvieron en contra de los impuestos progresivos. Pero, en el transcurso del tiempo, y a medida que se concedía el voto a personas con rentas menores, los impuestos progresivos presentaban ventajas para los políticos, que podían prometer ventajas para los relativamente muchos, mediante la alta tributación de los relativamente pocos.

Los economistas y políticos teóricos (Dalton, Tawney y otros) han presentado cuatro argumentos principales a favor de una tributación progresiva: que los servicios del gasto gubernamental varieran más que proporcionalmente con respecto a la renta; que el sacrificio es menor para las personas con rentas altas; que la tributación progresiva puede reducir las fluctuaciones económicas y que aminora la desigualdad económica.

Otros economistas han presentado contra-argumentos. Primero, que los servicios no pueden relacionarse fácilmente con la renta o la propiedad; que los servicios públicos que tienen una ligera relación (como la protección de la policía o los servicios de extinción de incendios) constituyen una pequeña parte del total. Segundo, aunque parezca del sentido común que mejor acomodados paguen una mayor proporción de sus rentas de los menos acomodados, la argumentación no está basada en "la utilidad marginal decreciente del dinero" anteriormente aceptada ampliamente como a la justificación económica de la tributación progresiva, puesto que supone que las necesidades personales y la capacidad para satisfacerlas son comparables. No existe nada en la economía que nos capacite para medir la satisfacción obtenida por diferentes personas con diferentes rentas. Tercero, al dejar una mayor proporción de la renta en manos de los contribuyentes cuando bajan las rentas y una proporción menor cuando aumentan, la tributación progresiva puede ayudar a reducir las fluctuaciones en el gasto y, por tanto, evitar los auges y las recesiones. Sin embargo, ello no obliga a que la tributación sea progresiva; el mismo efecto "compensatorio sobre el ciclo económico, puede obtenerse mediante cambios en los tipos impositivos. Cuarto, la opinión de que la tributación progresiva aminora las desigualdades económicas debido a que los gobiernos gastan el dinero en formas más deseables que los individuos ricos.

## 3.2 VISION MODERNA

### 3.2.1 PLANTEAMIENTOS DE SAMUELSON Y TIEBOUT

Samuelson<sup>14</sup> llevó a poner en duda la presencia de un equilibrio competitivo que fuera óptimo en el marco de una economía de mercado, ante la existencia de los bienes públicos.

Esto debido a que los individuos no estarían dispuestos a revelar sus verdaderas preferencias acerca de estos bienes lo que conducirá al problema del polizone o "free rider". El problema surge debido al carácter de no-exclusión en el consumo de este tipo de bienes. Si un individuo sabe que se tiene que instalar el servicio público de alumbrado en determinada comunidad y que muchas personas están dispuestas a financiarlas, puede esconder sus preferencias e indicar que no le interesa el alumbrado. El resultado final es que las casas terminan iluminadas y la persona mencionada no contribuyó a financiar, mientras se beneficia del alumbrado pero lo oculta.

Las respuestas al planteamiento de Samuelson fueron muchas, en 1956 Charles Tiebout, propuso un mecanismo alternativo para la revelación de preferencias. Partió aceptando que la proposición de Samuelson era válida los bienes de ámbito amplio, pero para aquellos bienes públicos que tienen solo ámbito local<sup>15</sup>, lo anterior no era del todo cierto.

El planteamiento del "federalismo fiscal" se dio con los aportes de Tiebout, donde indica que la mejor manera de asignar el gasto público es vía los gobiernos locales, donde los ciudadanos revelan sus preferencias de manera más adecuada que en los niveles de gobiernos centrales, dada la posibilidad que estas puedan expresarse a través del voto.

El argumento fundamental que ofrece Tiebout es el siguiente: debido a que existen diversas localidades, cada una ofrece una combinación distinta de provisión de bienes públicos (gasto) e impuestos (cobrados para financiar el gasto). Debido a que cada individuo tiene preferencias acerca de estos bienes, la presencia de distintas comunidades con diferentes combinaciones de ingreso-gasto, les da la oportunidad de escoger migrando hacia la localidad que ofrezca la combinación que se acepte a sus preferencias. En el largo plazo, se llegará a una solución de mercado para la provisión de bienes públicos. Algunos autores sostienen que este mecanismo es el del voto con los pies, en el supuesto de movilidad de personas.

El modelo de Tiebout se basa en supuestos bastante restrictivos, como la no-existencia de externalidades ínter jurisdiccionales, la posibilidad de información

---

<sup>14</sup> Fuente: Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular, *Participación Popular en Cifras III Primera Edición* donde citan a Samuelson (1994)

<sup>15</sup> Se entiende por bienes públicos de ámbito local, aquellos cuyos beneficios cubren determinadas áreas geográficas sin alcanzar los límites de toda la nación. Entre estos podemos nombrar el alumbrado público, la policía local, los caminos dentro de una jurisdicción, el aseo y ornato de parques, etc.

perfecta, la libre movilidad sin costo, la existencia de un número suficiente de jurisdicciones y personas de cada tipo, y otros.

Los supuestos de este modelo son sometidos a críticas muy fuertes, como los costos de movilización de una ciudad a otra, no son pequeños, lo que elimina el supuesto de libre movilidad. Otro hecho importante es que puede no existir un número suficiente de comunidades que calcen con los diversos tipos de consumidores. Estos supuestos llevan a concluir, la inexistencia de este tipo de equilibrio en este modelo, sin embargo Wallace Oates (1969) quiso verificar empíricamente la teoría de Tiebout.

La estimación la hizo comparando los efectos que tienen los paquetes de gasto de cada comunidad sobre el valor de las propiedades que se ubican en cada una de ellas. Si los individuos valoran más un tipo de servicio que dan a una comunidad estará dispuesto a pagar más por una propiedad ubicada en la localidad que le dé mejor ese servicio, Oates encontró que esto se cumplía y sostuvo que empíricamente el modelo de Tiebout tenía algo que aportar a la explicación de elección del lugar de residencia por medio de los individuos.

Con la discusión del modelo de Tiebout se inició el desarrollo de un cuerpo teórico que se podría denominar las finanzas públicas locales, estudiando el funcionamiento de los gobiernos subnacionales y sus interrelaciones con otros del mismo nivel y con las instancias superiores.

### **3.2.2 TEOREMA DE OATES**

Wallace Oates utilizando un modelo económico conocido como "Teorema de la Descentralización" demostró que con iguales costos para los distintos gobiernos, el suministro de un bien público a través de los gobiernos subnacionales promueve una mayor eficiencia del gasto público, puesto que se puede ajustar entre las preferencias de los consumidores y las cantidades de los bienes ofrecidos.

El Teorema de la Descentralización de Oates es el siguiente: "Para un bien público, cuyo consumo está definido para subconjuntos geográficos del total de la población y cuyos costos de provisión de cada nivel de producto del bien de cada jurisdicción son los mismos para el gobierno central o los respectivos gobiernos locales, será siempre más eficiente (o al menos tan eficiente) que los gobiernos locales provean los niveles de producto pareto-eficientes a sus respectivas jurisdicciones, que la provisión por el gobierno central de cualquier nivel prefijado y uniforme de producto para todas las jurisdicciones"<sup>16</sup>.

La idea subyacente es que existen bienes públicos puros que su consumo están prefijado o definidos sobre un conjunto geográfico del total de la población, en los cuales su ámbito será nacional como los bienes públicos puros (la seguridad nacional). En el otro extremo se encuentra los bienes privados donde el consumo

---

<sup>16</sup> Fuente: *Participación Popular en Cifras III, Primera Edición Oates (1972) pp.59*

esta definido por un solo individuo. Entre la franja de estos dos extremos tenemos diferentes bienes que presentan ámbitos de consumo lo que da un espacio a los gobiernos intermedios.

La idea de Oates es crear un gobierno o una institución que se encargue de la administración de la provisión de cada bien para cada conjunto geográfico y de personas, para internalizar los beneficios de la provisión.

### **3.2.3 PRINCIPIOS DEL BENEFICIO Y PRINCIPIOS DE LA CAPACIDAD DE PAGO**

El funcionamiento de un sistema descentralizado en teoría conduce a mayores niveles de eficiencia, siempre y cuando los niveles de ingreso sean suficientes para cubrir los niveles de gasto. Este principio de corresponsabilidad pretende que los impuestos, tasas y cargos a los usuarios se reflejen en los beneficios que generan los bienes y servicios públicos a los consumidores. En la realidad nos enfrentamos a fuertes externalidades jurisdiccionales, donde existen desigualdades de ingresos de los residentes en cada jurisdicción y no se cumple el principio de corresponsabilidad.

La solución a este problema es la participación del gobierno nacional a través de transferencias intergubernamentales que buscan compensar las desigualdades en los costos de producción en el mismo suministro, como en la capacidad de pago de los ciudadanos de la localidad.

El principio del Beneficio plantea que un sistema de tarificación equitativo, es aquel en el cual el monto del cobro aplicado a un consumidor mantiene una relación directa entre el costo de producción y el beneficio que él recibe de los bienes y servicios recibidos. Lo esencial de este principio es el establecer la conexión entre los ingresos recibidos por las ventas y el costo de producción<sup>17</sup>.

La teoría económica demuestra que los individuos determinan sus niveles óptimos de consumo cuando su beneficio marginal derivado del consumo es igual a su costo marginal. Lo que significaría que en el caso de bienes públicos el pago de impuestos de un individuo debería estar basados en el beneficio recibido del consumo de dichos bienes. Así, este principio propone una solución análoga a la ofrecida por el mercado funcionando competitivamente para los bienes y servicios privados.

En un sistema de financiamiento de bienes públicos locales, basado en el principio del beneficio, cada individuo debería ser gravado en relación directa por su consumo de bienes y servicios públicos.

La aplicación del principio del beneficio en la provisión de bienes públicos locales promueve la equidad, es decir, se hace justicia en el financiamiento del costo entre

---

<sup>17</sup> Principios a Considerar en la Descentralización de las Finanzas Públicas. José Yáñez (Santiago de Chile)

los miembros de la localidad, además de ser eficientes en la asignación de los recursos. Sin embargo el principio del beneficio ignora el de redistribución y el rol estabilizador del gobierno.

El principio del beneficio no es aplicable universalmente en las finanzas públicas. No obstante, se emplea en circunstancias particulares, donde el financiamiento de ciertos bienes y servicios se realiza a través de cobros directos al usuario: peajes, derechos (matricula de educación), impuestos que sustituyen cobros y uniendo la recaudación de un impuesto determinado con un gasto particular. En general es deseable cobrar directamente por un bien o servicio, pero la aplicación del principio de exclusión puede ser muy alto.

En resumen, el principio del beneficio juega un papel muy importante en la asignación de bienes públicos locales, porque permite valorar de manera más apropiada la valoración que los ciudadanos hacen de dichos bienes y servicios.

De esta manera, se hace posible cobrar de acuerdo a la valoración de los beneficios que los bienes y servicios públicos locales entregan a los miembros de la localidad.

Con el Objetivo de conciliar las acciones redistributivas con los principios de financiamiento de los gastos del gobierno, aparece un segundo principio llamado la capacidad de pago. Basa su noción en: "La igualdad en los pagos tributarios implica igualdad en sacrificio o pérdida de bienestar".

El principio de la capacidad de pago, plantea que la contribución de cada persona al financiamiento del gasto público es equitativa cuando ellas aportan en relación directa a su capacidad de pago. La diferencia fundamental con respecto al principio del beneficio es que la capacidad de pago no contempla la relación directa entre pago o cobros por el beneficio recibido de los gastos del gobierno. Este último se basa exclusivamente en considerar la capacidad de pagar de los individuos. Se consideran separadamente el lado de los pagos (impuestos) y el de los gastos.

El principio de la capacidad de pago implica dos ideas diferentes de equidad: la equidad horizontal o el cobro igual para las personas que presentan la misma capacidad de pago; y la equidad vertical o el cobro distinto para las personas que presentan una capacidad de pago diferente. Este principio es bastante debatido porque puede ser aproximado por diferentes variables económicas consumo, ingresos, riqueza, etc. El sacrificio o pérdida de bienestar que impone el cobro a los ciudadanos esta relacionado directamente con la reducción o pérdida de la capacidad de pago.

El principio del beneficio y el principio de la capacidad de pago incorporan la idea de equidad intergeneracional. Esta se aplica a las inversiones públicas, las cuales implican un flujo de beneficios a través de un período significativo. Si las inversiones aumentan el nivel de bienestar o el nivel de vida de las generaciones futuras, la equidad intergeneracional requieren que estas carguen con los costos de

ellas. El camino para transferir a las generaciones futuras los costos de las inversiones presentes es el endeudamiento.

Ambos principios conllevan a comportamientos económicos diferentes, de todas formas podrían ser tratados como complementarios. El principio del beneficio para la función asignación (bienes públicos locales) y el principio de capacidad de pago para las funciones de distribución y estabilización.

### 3.2.3.1 ASPECTOS CONCEPTUALES SOBRE TRIBUTACION

En esta parte del trabajo describiremos algunos conceptos y categorías que nos permitirán comprender las variables que serán utilizadas en nuestro análisis.

#### I. TRIBUTACION

La principal fuente de ingreso está constituida por una fuerte retribución tributaria a los excedentes financieros (donde se generan un valor agregado y volver al sistema económico en forma de gasto público, ya sea construcción, salud, etc.,).

#### II. SISTEMA TRIBUTARIO

Es aquel que usa el gobierno a través de una acción coercitiva que le permite captar recursos con el propósito de financiar el gasto público. Implica además un ordenamiento de regímenes impositivos establecidos por ley.

#### III. TRIBUTO

Son las prestaciones en dinero que exige el Estado a los súbditos de una nación en forma legal con el propósito de financiar los gastos públicos. En otras palabras, son prestaciones sobre la base de una norma legal.

Los elementos de un tributo son:

1. Impuestos
2. Tasas
3. Contribuciones

1. **Impuesto.** Es un tributo que se establece en un principio de unilateralidad (financian obras públicas o servicios públicos de carácter general o indivisibles). No se obliga en su beneficio directo como el IVA, no tiene derecho a obligar cualquier servicio.

2. **TASAS.** Una modalidad de tributo constituido o regulados por el principio de contraprestación o reciprocidad, (financia un servicio o una obra, es decir financia el costo de un servicio público). La Tasa de reciprocidad para financiar ese servicio no es igualitaria por ejemplo, el agua, cuanto mayor el consumo, mayor será la tasa, donde el contribuyente tiene todo el derecho de exigir el servicio.

3. **Contribución.** Reguladas por el principio de contrapartida y reciprocidad, y están orientadas a financiar el costo de una obra pública aplicado a los beneficios directos a los habitantes aledaños. Se recupera el costo parcial vía contribución y subvencionar vía impuestos.

### 3.3 ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE LOS IMPUESTOS.

En cualquier sistema existe una diversidad de Impuestos, ya sea de carácter cuantitativo pero existe también una diferencia de carácter cualitativa.

**Hecho generador.**- Identifica a un impuesto y lo diferencia de los demás, nos señala las causas y las circunstancias que generan un régimen tributario de una manera implícita.

Sujeto del Impuesto.- Existen dos sujetos:

- a) Sujeto Activo: que es el ente acreedor del tributo, en este caso puede ser el gobierno central, departamental o local.
- b) Sujeto pasivo: es el ente deudor del tributo, entre ellos están los agentes de retención, que son los sujetos pasivos y el contribuyente efectivo, que es el consumidor final.

#### 3.3.1 TRASLACION DE IMPUESTOS

Impuesto directo que recae sobre el consumo, el deudor pasivo traslada al consumidor final la traslación del impuesto, es un mecanismo en que el vendedor de un producto traslada al comprador el impuesto que luego el gobierno capta, retiene, consolida en arcas fiscales. (1)

(1) Tanto el hecho generador y el sujeto del impuesto son de carácter cualitativo.

**Base Imponible.**- Es una magnitud que puede ser en valor o en cantidad.

**Alícuota.**- Es la parte de la base imponible que se acepta como impuesto, la relación entre ambas determinan el nivel del impuesto.

$$I = A * BI$$

Donde:

$$\text{Impuesto} = \text{Alícuota} * \text{Base Imponible}$$

**Régimen de Exención.**- Es un elemento que esta permitido en las legislaciones para todas las transacciones, indica que parte de este esta excluida de la parte del tributo; por ejemplo el impuesto a inmuebles, excepto a inmuebles rurales.

**Normas administrativas.**- En el calendario impositivo, cada impuesto tiene fecha de vencimiento, a partir de esta se aplican morosidad y tasas de interés respectivamente.



**Prescripción tributaria.-** Es una concesión que se hace el estado mediante la cual las obligaciones tributarias se condonan una vez que ha sido vencido el 5to. Año después del plazo, el 6to. Es obligación prescrita, es decir que ya no tiene ninguna autoridad el estado.

### 3.3.2 CATEGORIAS DE IMPUESTOS

1. Impuesto que recaen sobre el consumo; (Son los más importantes desde el punto de vista del rendimiento o gasto).
2. Impuestos sobre ingresos (renta); (Son periodos de carácter recurrente, percepción de ingresos en prestación de los servicios. Cada persona concurre en el mercado con un trabajo por el cual percibe un salario).
3. Impuesto sobre patrimonio; (recae sobre inventarios), es el impuesto sobre stock, el derecho de propiedad que las personas tengan sobre sus bienes; el Estado admite solo en dos bienes, que son: los inmuebles y los vehículos.
  - a) **Impuestos monofásicos.-** captados en una fase de comercialización, entre estos impuestos se encuentran:
    - a.1) Impuestos en Origen
    - a.2) Impuestos en Destino
    - a.3) Impuestos de captación en suspenso.
  - b) **Impuestos polifásicos.-** Se captan en varias etapas de comercialización entre ellos están:
    - b.1) Impuestos en cascada
    - b.2) Impuestos al Valor Agregado

#### i. PRINCIPIOS DE CAPACIDAD CONTRIBUTIVA.

Es un instrumento apto para la redistribución del ingreso, al nivel de renta se le aplica una alícuota que incorpora una escala tributaria progresiva.

#### ii. PRINCIPIOS DE CONSOLIDACION

Se manifiesta cuando la persona debe sumar o agregar todas sus clases de rentas percibidas, y a este monto se aplica la escala tributaria progresiva, ya que existe la posibilidad que personas con diversas categorías de rentas apliquen una escala separada (puede incurrir en la evasión), por esta razón que para declaraciones fraccionales se aplica la escala progresiva previa consolidación de todas sus rentas.

### iii. ESCALA TRIBUTARIA PROGRESIVA.

Se trata de medir la capacidad contributiva de las personas que reciben ingresos de diversas fuentes. La escala progresiva juega un papel importante como mecanismo de redistribución al ingreso. Establece que consumidor cualquiera sea su nivel de ingreso jerarquiza sus necesidades.

#### 3.3.3 INDICADORES TRIBUTARIOS

- a. **Presión o carga tributaria.**- Establece la comparación de una variable macroeconómica (PIB) y la variable fiscal que es el rendimiento tributario (RT).

$$PT = RT / PIB$$

- b. **Flexibilidad tributaria.**- A diferencia del anterior establece la diferencia absoluta entre el PIB y RT; establece el cambio en los diferentes años (el PIB es un equivalente del ingreso nacional) mide la parte de incremento del ingreso que se transforma en incremento de tributación.
- c. **Elasticidad tributaria.**- Entre estas se pueden encontrar varias modalidades, como ser: Elasticidad Global, Elasticidad Precio de la Tributación, Elasticidad Ingreso de la Tributación. Cada una de estas modalidades responderá a determinadas condiciones en la aplicación de una política fiscal.

Estos elementos de orden teórico conceptual, sumando al teórico paradigmático, expuesto en la primera parte, nos permitirá acceder a una visión amplia y objetiva de lo que significó en los últimos años de la Política Tributaria encarada por el gobierno central, con el objetivo de lograr mejoras en la propia redistribución del ingreso.

#### 3.4 ELABORACION DEL PRESUPUESTO

El presupuesto de una Empresa es de gastos o de Inversión presupuestos de gastos y apropiaciones, mas no constituyen un presupuesto de ingresos y egresos. Una agencia presupuestal dando por hecho, que se tendrán ingresos disponibles para cubrir sus egresos estimados; la agencia no está directamente insolubles con la manera en que se obtendrán dichos ingresos.

En la preparación del presupuesto la oficina central tiene dos responsabilidades revisión del programa y mejoramiento de la administración. La revisión del programa consiste en hacer un examen de las operaciones de la agencia desde el punto de vista central, enlazando las diversas partes componentes de las operaciones gubernamentales para formar un todo. La revisión del programa involucra preguntas tales como. ¿Cuál es la importancia relativa de este programa en comparación con otros programas? ¿En qué nivel deberá llevarse a cabo este programa? ¿Qué beneficios se derivan de él en comparación con las diversas

alternativas disponibles? ¿Qué ingresos se tienen disponibles para el mantenimiento de este y todos los programas?.

De acuerdo con su capacidad de trabajo, la oficina central de presupuestos necesariamente emprenderá la revisión del programa y el mejoramiento de la administración de una manera simultánea y traducirá sus descubrimientos y conclusiones a términos financieros.

**Don Pedro Muñoz Amato** señala que: “un presupuesto es, esencialmente, un plan de acción expresado en términos financieros. Si se concibe así, resulta evidente que constituye una fase de la planificación. Debe ser entonces, un conjunto bien integrado de decisiones que determine los propósitos de una institución y los medios para lograrlos, incluyendo la disposición de los recursos materiales y humanos, las formas d organización, los métodos de trabajo, los medidas de tiempo, cantidad y calidad. En consecuencia, el presupuesto general de un gobierno debe ser el programa que dirija toda la actividad gubernamental en su función de orientar los procesos sociales y servir a los intereses del pueblo”.

**José Vicente Rodríguez** nos enseña que: “El presupuesto es el instrumento que limita la acción del Estado para el cumplimiento de los planes, coordinando las actividades del Sector Público; en el se establecen las autorizaciones máximas de gastos que podrán efectuarse en un periodo determinado para cumplir los propósitos o las metas de cada programa, y se incluyen las estimaciones de los recursos y las fuentes de fondos para su financiamiento”.

### **3.5 IMPORTANCIA Y UTILIDAD DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL**

La Gestión Municipal el Programa de Operaciones y el Presupuesto, constituyen los instrumentos de planificación, control y coordinación, de cuya administración eficiente depende en gran medida el éxito de la gestión. Además, el Programa de Operaciones y el Presupuesto Municipal expresan decisiones de naturaleza política, económica y social; al definir los sectores a ser atendidos, los lugares, el tipo de obras y servicios que prestará el Municipio. Estos documentos, de ser realizados concientemente, y de respetarse durante su ejecución expresan una visión específica de lo importante y necesario para el Desarrollo del Municipio.

El Presupuesto Municipal tiene varias características y a su vez, nos es útil en una diversidad de aspectos, así por ejemplo:

#### **a) AUTORIZACION LEGISLATIVA**

El Presupuesto Municipal, para su vigencia o modificación requiere necesariamente de su aprobación mediante ordenanza municipal, este hecho implica su cumplimiento obligatorio y su no trasgresión, caso contrario habría causales que generen responsabilidad administrativa o civil. (Ley de Municipalidades artículos 12 numeral 9 y 109)

En la legislatura como en el ejecutivo y probablemente nomás que en este, la elaboración del presupuesto es un proceso político, llevado a cabo en una arena política para un beneficio político. Tanto la legislatura, como el presupuesto, reflejan según él **ARTICULO 22. - (Cuenta de Participación Popular)**

La Coparticipación Tributaria destinada a los Municipios no es más que un reflejo de las políticas que llegan a través de procedimientos no financieros.

La Formulación de políticas, determinación de los agregados como las acciones que lleve a cabo una legislatura para suministrar los fondos necesarios para una serie de programas específicos, al combinarse con la implantación de medidas respecto a los ingresos, se sumaran a lo que puede llamarse la autorización del presupuesto en general. Existe, sin embargo, una crítica diferencia entre la acción que lleve a cabo una legislatura al examinar los puntos específicos y la que efectúe al examinar los agregados. En el primer caso, el examen se lleva a cabo en términos de un programa en relación sin sí mismo y con otros programas; un comité de proporciones actúa del mismo modo que una agencia de presupuesto en el desempeño de sus funciones de revisión. Aquí, la formulación de políticas es una determinación del nivel del programa y el examen de los recursos financieros que están siendo aplicados para el logro de los objetivos de dicho programa.

Al examinar los agregados, la política formulada es la política fiscal la determinación del nivel de las operaciones gubernamentales en general y la interpelación entre ingresos y egresos. Uno de los resultados finales más importantes es la autorización de un déficit o de un excedente en el presupuesto total.

En los gobiernos americanos generalmente se tiene una ocasión legislativa adecuada para la determinación del nivel de los programas. En los gobiernos locales y estatales los agregados entraran también para la revisión, no porque la elaboración del presupuesto legislativo sea aquí de más "amplio calibre", sino porque la crítica ha impuesto en términos de mantenimiento un balance presupuestario o un balance presupuestario aproximado.

## **b) INSTRUMENTOS DE GESTIÓN MUNICIPAL**

El Presupuesto al formularse en base al Programa de Operaciones, permite identificar los objetivos de gestión y a las unidades responsables del cumplimiento de estos, así como las asignaciones presupuestarias que permita obtener los recursos necesarios para el desarrollo de actividades o proyectos ligados a los Programas. Constituye una verdadera guía de acción que elimina o minimiza la necesidad de decisiones improvisadas.

## **c) INSTRUMENTOS DE ADMINISTRACIÓN**

Gran parte de los actos administrativos del Gobierno Municipal tienen alguna relación directa con el presupuesto, así por ejemplo, en el tema de administración

de Personal para los temas de: remuneración, contratación, promoción, capacitación, jubilación e inclusive despidos se debe considerar la existencia o limitaciones presupuestaria para la contratación compra de bienes y servicios el primer paso que se debe seguir es verificar la existencia de un crédito presupuestario suficiente. Las recaudaciones, gastos y endeudamiento se regulan o verifican en el marco del Presupuesto aprobado, todos estos actos son registrados en el Sistema de Contabilidad Integrada, que tiene como base el registro presupuestario.

#### **d) INSTRUMENTO DE CONTROL**

El Presupuesto, conjuntamente el Programa de Operaciones, constituyen los parámetros de referencia (medidas estándar) para realizar los análisis de eficacia y eficiencia de gestión, es decir comparar lo ejecutado con lo programado, determinando las desviaciones y las acciones de ajuste correspondientes. Por otra parte los controles de legalidad y financieros se basan en los parámetros establecidos en el Presupuesto. Un instrumento adecuado para la fiscalización del Consejo Municipal al Ejecutivo Municipal es sin duda el Presupuesto. A su vez el Comité de Vigilancia, tiene en el Presupuesto, y la ejecución misma la información imprescindible para realizar sus pronunciamientos y vigilancia. **(Ley de Municipalidades artículos 172 y 150.V)**

#### **e) DOCUMENTO DE DIFUSIÓN PÚBLICA**

El Presupuesto al ser un documento que refleje las acciones concretas que realizará el Gobierno Municipal, y que éstas surgen de un proceso de planificación participativa y concertado, debe ser difundido ampliamente, no solo al Comité de Vigilancia, sino también a las OTB's y población en general de manera de generar una gestión transparente, y de compromiso para y con la sociedad. **(Ley de Municipalidades artículo 44 numeral 26 y numeral 30)**

### **3.6 PROCESO PRESUPUESTARIO**

El presupuesto está concebido como un proceso cíclico, denominado ciclo presupuestario sus etapas son las siguientes:

- Formulación
- Discusión y aprobación
- Ejecución
- Control y Evaluación

**1. Formulación Presupuestaria:** El proceso de formulación presupuestaria comprende:

- a) Emisión de la Política Presupuestaria
- b) Elaboración del Anteproyecto;
- c) Elaboración del Proyecto de presupuesto municipal; y

#### d) Presentación al Consejo Municipal del Proyecto de Presupuesto

La formulación del Presupuesto Municipal debe considerar el siguiente **Marco de Referencia**:

- Los planes y políticas establecidas por el Sistema de Planificación Nacional
- El Plan de Desarrollo Departamental
- Las normas del Sistema Nacional de Inversión Pública
- Las directrices del Sistema de Presupuesto
- El Plan de Desarrollo Municipal (PDM)
- El Programa de Operaciones (POA)

#### a) Política Presupuestaria

Los lineamientos básicos para la formulación del presupuesto del Gobierno Municipal, están dados por las directrices de Política Presupuestaria que incluye: los clasificadores presupuestarios, además de formatos, metodologías y otras normas e instructivos emitidos por el Ministerio de Hacienda; Órgano Rector del Sistema. Por otra parte el Alcalde Municipal emitirá políticas específicas respecto: los recursos municipales, gastos, orientación de la inversión, endeudamiento, aspectos salariales, forma de ejecución de obras, compatibles con el programa de Operaciones y Plan de Desarrollo Municipal.

#### b) Anteproyecto de Presupuesto

El responsable del Gobierno Municipal, considerando el marco de referencia, las políticas presupuestarias, los análisis interno y de entorno, la negociación y acuerdos preliminares con los Fondos de Financiamiento Prefectura y Gobierno Nacional, el proceso de planificación participativa mediante el cual el Gobierno Municipal, el Comité de Vigilancia y las OTB's concertan y priorizan las ideas de proyectos, y una evaluación de la ejecución presupuestaria, determinará los objetivos de gestión municipal.

Las unidades administrativas técnicas y operativas, a partir de dichos objetivos establecerán los objetivos por área funcional o por programas por competencias municipales, relacionándolos todos entre si conformando la red de objetivos del Gobierno Municipal, además determinaran las operaciones (actividades) necesarias para el logro de los objetivos y la estimación de los recursos materiales, humanos y servicios para el desarrollo de las mismas, constituyéndose el conjunto de estos elementos los Programas de Operaciones por Área Funcional o por Programa Por Competencia. En este marco las distintas unidades deberán desarrollar documentos (perfiles, descripciones y/o carpetas) que justifiquen plenamente la estimación de recursos, tiempo y lugar, para proyectos, obras y actividades.

### **c) Proyecto de Presupuesto**

Concluido los ajustes del Programa de Operaciones Anual y Perfil de Presupuesto, se obtienen los Proyectos de Presupuesto. Es responsable del que esta cargo del Municipio (Alcalde) el contenido y la presentación del Proyecto de Presupuesto Municipal al Consejo Municipal hasta el 15 de noviembre (Ley de municipalidades artículo 44 numeral 10). El Presupuesto General del Municipio comprenderá: El Presupuesto de Recursos y el Presupuesto de Gastos.

Previa a la presentación del Proyecto de Presupuesto al Consejo Municipal (2 semanas antes de su aprobación final), el Alcalde entregará un ejemplar del Programa de Operaciones y Proyecto de Presupuesto Municipal al Comité de Vigilancia para su pronunciamiento respecto a la asignación equitativa de recursos entre la población urbana rural, la asignación a gastos corrientes y gastos de inversión, que incorpora las demandas formuladas por las OTB's, de no existir un pronunciamiento en un plazo de quince días, a partir de su recepción, se entenderá su conformidad (Ley de Municipalidades artículo 150. IV). Podrá pronunciarse con la conformidad o presentar sus observaciones, que de no subsanarse se trasladarán al Consejo Municipal, siendo el Consejo Municipal la última instancia de análisis y aprobación del POA y Presupuesto Municipal.

### **d) Presentación del Proyecto de Presupuesto**

El proyecto de Presupuesto General Municipal se presentará formalmente por el Alcalde al Consejo Municipal conjuntamente el Programa de Operaciones Anual, estará acompañado de un mensaje con respectivos cuadros consolidados.

El mensaje contendrá entre otros aspectos un análisis de la situación económico-social del municipio, las principales medidas de política económica-social que enmarcarán la política presupuestaria, el marco financiero global del proyecto de presupuesto, así como las principales políticas y prioridades contenidas en el mismo.

El presupuesto por programas deberá incluir el siguiente contenido mínimo:

- a) Presentar en forma sistemática las actividades que serán realizadas por el Gobierno Municipal.
- b) Detalle de gastos que exige el desarrollo de las diversas actividades, las que deberán ser agrupadas en unidades programáticas es decir, el detalle de gastos que se necesitan para la realización de un programa, subprograma, obra y actividad.
- c) La definición del tiempo proyectado para la realización de las actividades.
- d) Especificar la unidad que se responsabiliza de la ejecución de cada actividad
- e) Un detalle de los recursos estimados que obtendrá el Gobierno Municipal.

## **3.7 ANALISIS Y APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL**

Recibido el Programa de Operaciones Anual y Proyecto de Presupuesto Municipal, el documento pasa a la Comisión Económica u otra similar para su análisis, revisión y opinión respectiva.

El Consejo Municipal en sesión ordinaria (o extraordinaria para el efecto) con el quórum reglamentario escuchará el informe de la comisión económica y seguidamente se pasara a una etapa de análisis y consideraciones. En esta etapa, de acuerdo al análisis que se realice, se puede aprobar sin modificación alguna, o bien modificar, adicionar y/o reducir el presupuesto, ya sea en actividades, proyectos o en partidas específicas para su posterior aprobación. El Consejo Municipal tiene 30 días, a partir de la recepción del POA y el Presupuesto para su aprobación caso contrario se darán como aprobados los mismos por el Alcalde Municipal (Ley de Municipalidades, artículo 12 numeral 9).

La aprobación del Presupuesto Municipal se realiza a través de una Ordenanza Municipal específica que autoriza al Alcalde su ejecución.

El presupuesto General Municipal aprobado es enviado al Ministerio de Hacienda, conjuntamente el pronunciamiento del Comité de Vigilancia para la consiguiente certificación y prosecución en la recepción de recursos de participación popular, así como su incorporación como anexo al Proyecto de Presupuesto General de la Nación, en el plazo establecido para el efecto por el Ministerio de Hacienda en las directrices correspondientes.

### **3.8 EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA**

La ejecución presupuestaria, en el marco del ciclo presupuestario consiste en la programación de la ejecución presupuestaria y realizar todo lo programado y presupuestado. El Alcalde Municipal ejecutará su Programa de Operaciones en el marco del Plan de Desarrollo Municipal bajo las normas y reglamentación establecidas por la Ley 1178, la Ley de Municipalidades y demás disposiciones legales vigentes (Ley de Municipalidades Artículo 106).

- a) Programación de la ejecución presupuestaria. Para cada ejercicio presupuestario, la Unidad Administrativa bajo la dirección del Alcalde, y en concordancia con el Programa de Operaciones Anual, programará la ejecución física y financiera, especificando, en este último caso, los compromisos gastos y pagos máximos que podrán contraer, devengar y efectuar, respectivamente, para cada sub-periodo del ejercicio presupuestario.
- b) Ejecución Financiera del Presupuesto. La ejecución del presupuesto de recursos consiste en la recaudación efectiva de recursos programados por diversos rubros. La ejecución del presupuesto de gastos implica usar los recursos de la Municipalidad en las distintas partidas presupuestarias de gastos (devengar) con el propósito de producir los bienes y servicios programados, que contribuyen al logro de los objetivos previstos en el Programa de Operaciones Anual. La forma de decisiones esta a cargo del Alcalde, y su ejecución física y financiera a cargos de las distintas oficialías y Direcciones de la Municipalidad.



### **3.9 SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN**

El seguimiento y evaluación presupuestario que se realiza es permanente, y es de carácter legal y financiero, consiste en la verificación que los créditos presupuestarios sean suficientes para realizar cualquier uso de recursos, compra o contratación, y que los créditos se utilicen en lo efectivamente programado: que exista plena coherencia entre la partida presupuestaria y su categoría programada y el gasto efectivamente realizado.

La evaluación de la ejecución presupuestaria comprende el análisis de los resultados físicos y financieros obtenidos de los impactos producidos y de las variaciones observadas, con la determinación de sus causas y la recomendación de las medidas correctivas que deben tomarse.

La evaluación se realizará tanto en forma periódica durante la ejecución como al cierre del ejercicio; al prepararse las cuentas de ingresos y egresos presupuestarios para su rendición final ante el Consejo Municipal.

La Ley de Municipalidades establece que el Alcalde Municipal informará al Consejo Municipal y pondrá a disposición del público, al menos al cuarto y octavo mes del año, los avances del Programa de Operaciones y la Ejecución Presupuestaria, y de forma anual sobre la Ejecución del Plan de Desarrollo Municipal, a su vez el consejo municipal deberá emitir un informe sobre el cumplimiento de los límites de gasto corriente inversión y endeudamiento, en observancia a las normas legales vigentes (artículo 44 numeral 26 y 172).

### **3.10 NORMAS A CONSIDERAR PARA EL PRESUPUESTO MUNICIPAL**

Sin pretender exponer de manera exhaustiva la totalidad de normas relacionadas con el presupuesto municipal a continuación citamos y/o explicamos algunas de las más relevantes:

#### **1. Constitución Política del Estado**

El artículo 200 señala que el gobierno y administración de los Municipios están a cargo de gobiernos municipales, autónomos y de igual jerarquía.

Art. 146. Las rentas del estado se dividen en nacionales, departamentales y municipales y se invertirán independientemente por sus tesoros, conforme a sus respectivos presupuestos, y en relación al plan general de desarrollo económico y social del país.

Art. 26. ningún impuesto es obligatorio sino cuando ha sido establecido conforme a las prescripciones de la constitución.

Art.66. inciso 4) Aprobar las ordenanzas municipales relativas a patentes e impuestos.

Art. 136. De los bienes originarios del Estado

Art. 137. Los bienes del patrimonio de la Nación constituyen propiedad pública, inviolable...

Art. 152. Las Entidades autónomas y autárquicas también deberán presentar anualmente al Congreso la cuenta de sus rentas y gastos, acompañada de un informe de la Contraloría General.

## **2. Ley de Administración y Control Gubernamentales (SAFCO – N° 1178)**

El artículo 2º, señala los 8 sistemas SAFCO, formando el presupuesto uno correspondiente a los sistemas de Programación y Organización. El artículo 3º señala el ámbito de aplicación de ésta Ley, en la que se cita de forma explícita a los Gobiernos Municipales; los artículos 6 y 8 describen los sistemas de Programación de Operaciones y Presupuesto, así como su interrelación; el 18 señala la relación del SPO y SPP con los sistemas de Planificación e Inversión Pública. El art. 20 señala como atribución de los Órganos Rectores de los Sistemas SAFCO, la de emitir normas y reglamentos básicos para cada sistema; el 22 señala que el Ministerio de Hacienda (modificada la denominación mediante Ley de Organización del Poder Ejecutivo 1788) es Órgano rector de los sistemas de Programación de Operaciones y Presupuesto y el art. 27 establece que cada entidad pública elaborará sus reglamentos específicos de los sistemas SAFCO.

## **3. Ley de Participación Popular**

La Ley de Participación Popular en los artículos a continuación hace referencia a los recursos que los Gobiernos Municipales pueden contar para el ejercicio de sus Competencias Municipales.

Art. 15: Otros recursos para el ejercicio de competencias Municipales

“El poder ejecutivo podrá destinar recursos de origen interno y externo, crédito y cooperación internacional, par apoyar el ejercicio de las competencias de los Gobiernos Municipales, siempre y cuando se satisfagan las condiciones y contrapartes establecidas par su disponibilidad.”

Art. 19: Clasificación de los Ingresos del Estado

Inciso c) Son ingresos Municipales

c.1 El impuesto a la Renta Presunta de Propietarios de Bienes que comprende

- 1) El impuesto a la propiedad rural (IRPPB)
- 2) El impuesto a los inmuebles urbanos (IRPPB)
- 3) El impuesto sobre vehículos automotores, motonaves y aeronaves

c.2 Las patentes e impuestos establecidos por Ordenanza Municipal de conformidad a lo previsto por la Constitución Política del Estado.

#### Art. 20. Coparticipación Tributaria

- I. “La Coparticipación Tributaria es entendida como una transferencia de recursos provenientes de los Ingresos Nacionales a favor de los Gobiernos Municipales y las Universidades Públicas para el ejercicio de las competencias definidas por Ley, y para el cumplimiento de la Participación Popular.
- II. “La totalidad de la rentas municipales definidas en el artículo 19, inc. c) de la presente Ley, es 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-tributario reglamentados por el Poder Ejecutivo.”

### 3.11 LA METODOLOGÍA DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

La R.S. 704/89, las directrices presupuestarias y la política asumida por el Estado Boliviano respecto a la metodología de elaboración del presupuesto público, ha definido la aplicación del “Presupuesto por Programas” como metodología uniforme a aplicarse por todas las entidades publicas, incluidas los gobiernos municipales.

#### 3.11.1 EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

Es una metodología específica de hacer Presupuestos, es una forma moderna de realizar asignaciones financieras (presupuesto de gasto) en función de objetivos, proyectos y actividades concretas (de la Programación de Operaciones). Algunos conceptos sobre el presupuesto por programas se exponen a continuación:

- “Entendemos por Presupuesto por Programas, a una clasificación de tipo presupuestario que tiene por finalidad presentar los propósitos y objetivos para los que se utilizan los fondos asignados como también el costo de los programas para alcanzar dichos objetivos, la programación del trabajo que debe desarrollarse y la información cuantitativa adecuada que trata de medir los resultados que se esperan obtener”<sup>18</sup>.
- “Un sistema en que se presenta particular atención a las cosas que un Gobierno realiza más bien que a las que adquiere. Las cosas que un Gobierno adquiere, tales como servicios personales, provisiones, equipos de transporte, etc., no son naturalmente sino medios que emplea para el cumplimiento de sus funciones. Las cosas que un Gobierno realiza en cumplimiento de sus funciones pueden ser carreteras, hospitales y escuelas construidas, soldados preparados, tierras bonificadas, casos tratados y

---

<sup>18</sup> Fuente: Instituto de Organización y Administración (INSORA) los presupuestos por Programas en las Actividades Públicas Pág. 33

## CAPITULO IV

### POLITICA Y AVANCES ESTRATEGICOS PARA LA DESCENTRALIZACION

La ley 1551 de Participación Popular nos indica una transformación radical en el ámbito local de Municipalidades donde se dan soluciones y responsabilidades. Como resultado de la P.P. se reciben resultados efectivos que empiezan a asumir responsabilidades y participan nuevas instituciones como las organizaciones territoriales de base y comités de vigilancia en el lugar, pero todavía el proceso de descentralización requiere incrementar eficiencia en producción mediante encuentros sociales y programas en todos los sectores, para discutir algunos ajustes que puedan existir en la descentralización.

La ley 1654 de la Descentralización Administrativa, intenta complementar la estructura del gobierno, requiere desarrollo responsable en los municipios, haciendo desarrollar estas áreas.

La designación é implementación de estas dos grandes reformas son muy significativas.

Como resultado del desarrollo é interacción entre la sociedad civil y los municipios en Bolivia están dando ejemplos de crecimiento entre las municipalidades y el sector privado.

#### 4.1 DESCENTRALIZACION EN BOLIVIA

La Descentralización en Bolivia, no se ha fijado, no ha estimulado la formación de alianzas públicas y privadas a lo largo de las áreas urbanas, falta creatividad en la función de producción, los requerimientos institucionales tienen que ser eficientes en cuanto a la producción para un significativo incremento.

Después de la descentralización, los municipios no fueron de mayor significado para el sector público, ahora el sector público se da cuenta del resultado financiero encontrado en los gobiernos con problemas de responsabilidad financiera, lo que lleva a deficiente servicio de educación, salud, fuerzas armadas, policía y el sector judicial.

De acuerdo a Fortalecimiento Municipal, el 75% de los Municipios son efectivos y mejoran sus planes año tras año, pero el sector de desarrollo de estos proyectos, no acude al detalle verificativo del POA que es desarrollado anualmente, pese a esto, los departamentos han desarrollado del 12% en 1994 al 48% en 1998 podría ser mayor y diferente el crecimiento si se promocionará potencialmente el significado de lo que es la Participación Popular.

Los Municipios Bolivianos podrían tener un nivel mas alto y con muchas mejoras si tuvieran tasas reales de cobro de impuestos y responsabilidad efectiva en estos programas.

Cochabamba<sup>1</sup> es considerada como el Municipio más avanzado en administración de impuestos.

Desde la descentralización ha invertido mas de \$US 2.700.000. - en modernización del catastro con un incremento del 20% entre los años 1995 y 1998 con una expectativa de crecimiento de tres veces más para el año 2002<sup>2</sup>.

Una evidencia evaluable, es que los sectores municipales crecen, sienten la presión del desarrollo y descontrol que podría ser prevenida ya que en una mano se tiene como prioridad la responsabilidad y disciplina, mientras que en la otra empieza la corrupción.

El gobierno central, particularmente debería preparar un nuevo rol de ajustes, controlar, supervisar y finalmente evaluar los resultados de los Municipios, el seguimiento del POA tiene que ser monitoreado de cerca por el Sistema de Seguimiento y Evaluación Municipal.

**CUADRO 4.1.1**  
**INVERSION POR NIVEL DE GOBIERNO**  
**(en porcentajes)**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<b>Gobierno Central</b>	<b>71.8%</b>	<b>72.5%</b>	<b>65.5%</b>	<b>53.4%</b>	<b>24.1%</b>	<b>18.0%</b>	<b>29.4%</b>
<b>Ministerios</b>	<b>32.4%</b>	<b>38.3%</b>	<b>37.5%</b>	<b>33.3%</b>	<b>10.5%</b>	<b>11.8%</b>	<b>28.3%</b>
De los cuales SNC	22.5%	27.8%	30.8%	22.3%	0.0%	0.0%	15.1%
<b>Empresas Públicas</b>	<b>39.3%</b>	<b>34.3%</b>	<b>28.0%</b>	<b>20.1%</b>	<b>13.6%</b>	<b>6.2%</b>	<b>1.1%</b>
De las cuales YPFB	22.0%	19.7%	20.0%	11.0%	9.1%	4.9%	0.5%
De las cuales ENDE	11.9%	6.5%	5.0%	7.3%	4.2%	1.1%	0.1%
<b>Cofinanciamiento Regional</b>	<b>6.7%</b>	<b>7.2%</b>	<b>13.1%</b>	<b>8.8%</b>	<b>19.3%</b>	<b>19.2%</b>	<b>18.2%</b>
Del cual FIS	2.7%	3.7%	4.8%	4.8%	5.9%	8.5%	6.4%
Del cual FDC	0.7%	0.0%	0.4%	1.6%	1.1%	1.7%	2.3%
Del cual FNDR	3.3%	3.5%	7.8%	2.4%	12.2%	8.4%	8.8%
<b>Administración Departamental</b>	<b>19.6%</b>	<b>17.9%</b>	<b>12.0%</b>	<b>13.4%</b>	<b>34.8%</b>	<b>38.0%</b>	<b>27.0%</b>
Prefecturas	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	14.0%	17.3%	24.9%
Corporaciones	19.6%	17.9%	12.0%	13.4%	0.0%	0.0%	0.0%
SNC	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	19.0%	18.1%	0.0%
Otras entidades regionales	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	1.7%	2.6%	2.1%
<b>Administración Local</b>	<b>1.9%</b>	<b>2.4%</b>	<b>9.4%</b>	<b>24.4%</b>	<b>21.8%</b>	<b>24.7%</b>	<b>25.5%</b>
Gobiernos municipales	0.2%	0.4%	7.9%	22.8%	19.9%	23.2%	25.0%
Empresas de agua	1.8%	2.0%	1.6%	1.6%	1.9%	1.5%	0.5%
<b>Total</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>
<b>Total (en Millones USD\$)</b>	<b>531579</b>	<b>480570</b>	<b>513288</b>	<b>519731</b>	<b>588694</b>	<b>548280</b>	<b>504689</b>

Fuente: Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo

El proceso evoluciona constantemente pero las autoridades mantienen su compromiso. El cuadro 4.1.1 resume el cambio radical que se ha producido en las responsabilidades de ejecución pública como consecuencia de la promulgación de la Ley de Participación Popular y Descentralización Administrativa. En 1992, el 71.8 por ciento de la inversión pública fue ejecutado por el Gobierno Central, en tanto

<sup>1</sup> DOCUMENTO DE LA POLITICA DE PARTICIPACION POPULAR GESTION 1988-99

<sup>2</sup> FUENTE: DIRECCION NACIONAL DE CATASTRO MUNICIPAL

que en 1998 esa participación disminuyó a apenas el 33.9 por ciento<sup>21</sup>. Los fondos regionales incrementaron su participación del 6.7% en 1992 al 19.7% en 1998. Las administraciones departamentales incrementaron su participación moderadamente del 19.6% en 1992 al 25% en 1998. El incremento más destacado se observa en la administración en donde el presupuesto de inversión aumentó del 1.9% en 1992 al 23.5% en 1998.

## **4.2 MUNICIPIOS Y MANCOMUNIDADES**

Vemos que las Mancomunidades de Municipios ó Asociaciones Municipales deberían efectuar un estímulo de cooperación Inter-Municipal dando soporte y asistencia técnica con información real creada en las sub-regiones.

Elaborar y diseminar modelos con visión estratégica de Municipalidades que estimulen los proyectos y planes, que incrementen productividad reduciendo costos y aumentando competitividad.

Incentivar a reuniones públicas y privadas para contribuir a mejorar el nivel Municipal.

Formar departamentos más creativos y responsables, con proyectos que demuestren contribución al desarrollo.

Desarrollar una metodología para estimar el balance de los departamentos, preparar reglas para evitar malos entendidos entre departamentos.

Reactivar y hacer correr proyectos pilotos contando con OTBs, ONG's y CVS como potenciales servicios.

Mantener evaluaciones de ejecución y capacidad de los departamentos.  
El FNDR podría continuar desarrollando los créditos de estimulación y responsabilidad fiscal.

Hacer que el gobierno tenga todo el sistema computacional para poder monitorear y controlar todos sus requerimientos.

## **4.3 POLITICA FISCAL**

Los equilibrios fiscales son resultado del aumento de las recaudaciones impositivas emergentes de la aplicación de un sistema impositivo que, aunque es ligeramente regresivo pues se basa fundamentalmente en el impuesto al Valor Agregado y el Impuesto a la Utilidades, es lo suficientemente sencillo en su aplicación como para permitir el incremento de la presión tributaria a niveles altos en comparación con los estándares latinoamericanos.

---

<sup>21</sup> Para fines de comparabilidad y a raíz de que el Servicio Nacional de Caminos (SNC) se reintegró al Gobierno Central en 1999, se consideró que la inversión en caminos forma parte de la participación del Gobierno Central.

En el campo aduanero se ha iniciado una forma estructural de Servicio Nacional de Aduanas y la modernización de su marco jurídico que, además de incorporar las prácticas de comercio internacional para facilitar el comercio de bienes y servicios, disminuye la discrecionalidad e incrementa la transparencia de sus actividades. La nueva Ley de Aduanas le otorga a esta institución independencia económica, administrativa y técnica, además de establecer que su máxima autoridad sea nombrada mediante un procedimiento que garantizará el consenso entre los sectores público, privado y partidos políticos, ya que serán los miembros del Honorable Senado de la República quienes elevarán al Presidente de la República, una terna de nombres aprobada por dos tercios de sus componentes.

Asimismo, se está elaborando un nuevo Código Tributario que permitirá el establecimiento de reglas de juego claras, justas y transparentes en la relación tributaria entre los agentes económicos y el Estado.

La función redistributiva la viene realizando el Estado a través del gasto y, en especial a través de la inversión pública.

En este sentido, es importante recordar que como consecuencia de los consensos alcanzados en la sociedad boliviana, el Estado sólo invierte en aquellos sectores con una elevada rentabilidad social aunque baja rentabilidad económico-financiera, como es el caso de inversión en los sectores económicos que, independientemente de su efecto social, tengan una rentabilidad económica – financiera atractiva.

Bolivia ha alcanzado un grado considerable de estabilidad macroeconómica. En términos generales en 1998 se ajustó el programa más reciente del FMI: la información preliminar indica que el PIB creció a una tasa del 4.8% tal como se puede ver en el cuadro 4.3.1 a pesar de los efectos adversos de El Niño y del Terremoto en Aiquile y Totorá, la inflación disminuyó al 4.4%, el déficit del sector público no financiero fue del 4.0%, dentro de los límites del programa, y las reservas internacionales aumentaron más de lo previsto (en USD\$ 125 millones). El déficit presupuestario previsto para 1999 es de 3.9% del PIB.

Una debilidad del marco macroeconómico es el déficit en cuenta corriente que llegó a cerca del 7.9% del PIB. El repunte del déficit en cuenta corriente se debe a que Bolivia se encuentra en medio de un auge de inversión extranjera directa, equivalente a 10.2% del PIB según cálculos recientes.

**CUADRO 4.3.1**  
**INDICADORES ECONOMICOS, 1992-2002**  
**ESCENARIO BASE**

	Efectivos		Prod.				Proyección				
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Tasas de crecimiento Real											
PIB	1.7%	4.3%	4.7%	4.7%	4.1%	4.2%	4.8%	5.0%	5.2%	5.5%	6.0%
PIB per cápita	-1.2%	1.9%	2.2%	2.2%	1.7%	1.8%	2.2%	2.4%	2.7%	3.2%	3.7%
Consumo privado per cápita	0.1%	0.9%	0.5%	0.5%	0.1%	1.5%	1.3%	1.0%	1.0%	1.6%	1.8%
Exportación de bienes	1.1%	5.3%	16.9%	11.2%	3.0%	5.0%	1.6%	5.0%	7.8%	11.2%	9.7%
Participación en el PIB (%)											
Inversión interna bruta	16.0%	15.3%	14.9%	15.6%	16.5%	18.7%	18.8%	19.5%	19.8%	20.3%	21.0%
Saldos en cuenta corriente	-7.2%	-7.3%	-3.6%	-5.1%	-5.3%	-7.0%	-7.9%	-7.2%	-6.9%	-6.4%	-5.9%
Otros											
Inflación (CPI cop %)	10.5%	9.3%	8.5%	12.6%	8.0%	6.7%	4.4%	5.5%	5.0%	4.5%	4.0%
Reservas brutas en meses de Importación	4.4%	4.7%	5.7%	5.6%	7.4%	6.3%	7.5%	6.7%	7.0%	7.0%	7.0%
Deuda ext. Sect. Público/PIB (tras HIPC)	71.3%	74.7%	78.3%	72.5%	61.7%	56.2%	50.3%	48.7%	46.5%	44.0%	41.4%
Relación servicio deuda (tras HIPC)	54.5%	49.1%	35.4%	42.2%	25.6%	26.1%	23.0%	18.8%	18.0%	16.8%	16.1%
Cuentas fiscales											
Total ingresos	23.9%	22.9%	25.2%	25.2%	24.3%	23.7%	23.5%	24.3%	24.3%	24.8%	25.0%
Total gastos	26.3%	28.9%	28.2%	27.0%	26.2%	27.0%	27.6%	28.2%	27.7%	27.5%	27.0%
Balance general	-4.4%	-6.0%	-3.0%	-1.8%	-1.9%	-3.3%	-4.0%	-3.9%	-3.4%	-2.7%	-2.0%
Saldo de Pensiones	-3.2%	-5.3%	-2.2%	-1.2%	-0.7%	-0.8%	-0.0%	0.3%	0.5%	1.0%	1.5%

Fuente: Estimaciones del Banco Mundial basadas en los cálculos realizados por el personal del FMI y del Ministerio de Hacienda

El repunte de inversión extranjera directa exigirá una estrecha supervisión para evitar el sobre-calentamiento de la economía o el deterioro de la confianza de los inversionistas como consecuencia de un alto déficit en la cuenta corriente.

Las partidas más importantes del gasto corriente son, en primer lugar, el gasto emergente de la Reforma de Pensiones que permitió el cambio de un sistema de reparto simple por otro de capitalización individual, el gasto en educación y las transferencias a los gobiernos regionales como consecuencia del proceso de descentralización y participación popular que están induciendo un cambio estructural profundo en la organización política del Estado, al redefinir los roles del gobierno central como normador y el de los gobiernos regionales como ejecutores.

#### 4.3.1 EL SISTEMA FINANCIERO

El principal actor del sistema financiero continúa siendo el sector bancario, motivo por el cual, en los últimos años se ha ejecutado una serie de normas de orden prudencial orientadas a garantizar y fortalecer la salud del sistema bancario boliviano.

La liquidación de uno de los bancos del sistema en el mes de mayo de este año, como consecuencia de un deterioro de su cartera y la dificultad de sus accionistas para aumentar capital, no generó una crisis sistémica y se logró evitar todo tipo de contagio con el resto del sistema.

Pese a la existencia de la reforma de pensiones y a la privatización de las empresas públicas el mercado de capitales continúa siendo principalmente un mercado de renta fija y no renta variable. En 1998 la Bolsa Boliviana de Valores transó instrumentos de renta fija por valor de \$us. 4.267 millones y apenas \$us. 6 millones en instrumentos de renta variable. Es por ello que uno de los retos primordiales de la política económica en los próximos años será la creación de



incentivos para que las empresas bolivianas se conviertan en sociedades anónimas abiertas y pueden financiarse en el mercado de capitales para liberar recursos en el sistema bancario para las empresas medianas y pequeñas.

En 1998, la intermediación en el microcrédito aumentó significativamente. A diciembre de 1998, los intermediarios especializados en microcrédito tenían una cartera de alrededor de 300 mil préstamos por un valor de 300 millones de dólares. Bolivia está definitivamente a la vanguardia del desarrollo del micro crédito a nivel mundial.

Por último, debe señalarse que uno de los problemas que el sistema bancario esta enfrentando es el calce como consecuencia de captaciones de corto plazo y la necesidad de colocar cartera de largo plazo sobretodo para el financiamiento de la vivienda. Para encarar este tema se está buscando crear un mercado secundario de hipotecas con la participación activa de la Nacional Financiera y el apoyo de organismos multilaterales de financiamiento.

El esquema actual promueve la reducción de las brechas regionales, mediante un nuevo mecanismo de transferencia. La reasignación – basada en criterios de densidad poblacional – desconcentra los recursos a favor de todas las regiones reduciendo las brechas de capacidad fiscal. Actualmente, todas las regiones y por consiguiente todos los individuos detentan un aparato público local, que debe solventar algunas de sus necesidades más imperiosas. De este modo, se elimina la exclusividad de los beneficios únicamente para los residentes de algunas capitales de departamento.

Al margen del efecto personal derivado de la reducción de brechas regionales, el modelo plantea una reasignación de funciones asociadas al ámbito social y productivo. En el pasado, la sociedad boliviana mantenía serios problemas de automarginamiento y desolación, derivados de la imposibilidad para la satisfacción de sus necesidades éticamente mínimas. Actualmente, los municipios como gobiernos locales, detentan fundamentalmente responsabilidades para la provisión de bienes “éticamente primarios” como ser: salud, educación, saneamiento básico, vivienda, etc. Este tipo de bienes normalmente son más susceptibles de ser descentralizados, cuando los objetivos fundamentales de cambio de régimen se asocian con la reducción de la inequidad y de la pobreza. En general, - y el caso boliviano no es una excepción -, los gobiernos locales están favoreciendo la provisión de “bienes éticamente primarios” a todos y cada uno de los habitantes del país independientemente de su localización geográfica. Este objetivo es uno de los preceptos fundamentales del “Desarrollo Humano” y del “Desarrollo Sostenible”, que promueve la necesidad de igualdad de oportunidades de desarrollo personal para todos los individuos. La igualdad individual permite a su vez ejercer los derechos de “libertad positiva”, hecho que esta estrechamente vinculado a la satisfacción de sus necesidades básicas esenciales.

En términos de eficiencia, el modelo en si coincide con las bondades generalmente aceptadas para la implementación de regímenes de “Descentralización Fiscal”. Los

gobiernos locales por su cercanía directa con la población bajo su jurisdicción, proveerán una oferta de servicios públicos locales de acuerdo a la demanda local específica (Principio del Beneficio Espacial).

Un régimen centralista provee una oferta homogénea para todos los habitantes del país y por tanto desconoce la heterogeneidad derivada de situaciones geográficas y coyunturales que derivan también en una disparidad en cuanto a las necesidades y prioridades locales, que son los principales determinantes de la demanda. Este aspecto en el caso boliviano, es particularmente importante, dados las características culturales y étnicas que acrecientan la diversidad en el ámbito regional<sup>5</sup>.

En lo que se refiere a la participación, el individuo común adquiere un rol protagónico en el proceso especialmente en las decisiones públicas en el ámbito local. De ser un actor secundario sin opinión, pasa a adquirir un rol priorizador, así como también de vigilancia y control de la gestión pública municipal, especialmente en el tema de planificación local. El marco legal provee ciertas características para que el modelo boliviano se enmarque en un patrón “de abajo hacia arriba” (bottom – up), facilitando de este modo la democratización de las decisiones, la gobernabilidad municipal y la sostenibilidad del proceso. Los grupos tradicionalmente marginados (pueblos originarios, indígenas y campesinos) se ven inmersos en el modelo reivindicando sus anhelos de representatividad y poder político.

Por otra parte, el proceso de participación también promueve incentivos adicionales de desarrollo personal derivados del incremento en su “accountability” algo parecido a responsabilidad, reduciendo los sesgos discriminatorios tradicionales de la sociedad boliviana y reivindica los deseos de superación personal para cumplir eficazmente con sus responsabilidades de participación y representatividad. Así mismo, la participación promueve la sostenibilidad del proceso pues la sociedad civil al ser participe activamente de las decisiones se identifica con las políticas locales.

Por otra parte, los mecanismos de participación planteados por ley criterios que tienden a favorecer la cohesión social al interior de las estructuras locales. Las organizaciones territoriales de base, las asociaciones comunitarias y otros grupos de la sociedad civil de acuerdo a sus atribuciones conferidas por ley, representan intereses y prioridades específicas de cada grupo y por tanto se favorece el fortalecimiento y la ampliación del capital social local. Este hecho a su vez, se integra en otro elemento a favor de la equidad, pues la cohesión social se constituye en una estrategia local de lucha contra la pobreza. Por tanto, en el ámbito de la participación el mecanismo de “Planificación Participativa” es un elemento fundamental para consolidar y otorgar estabilidad política al proceso.

Finalmente, los objetivos de la descentralización que en gran medida se vienen cumpliendo son:

---

<sup>5</sup> La definición de regiones del presente documento se refiere únicamente a diferencias en el ámbito geográfico.

- Democratizar el Estado
- Alcanzar una eficaz interacción entre el Estado y la Sociedad Civil
- Lograr mayor equidad en la asignación de los recursos públicos
- Reorganizar y modernizar el Estado, redistribuir sus funciones y roles
- Estimular y promover el desarrollo de las capacidades locales, fortaleciendo la integración nacional.
- Mejorar y fortalecer la eficacia y eficiencia de la administración pública en la prestación de servicios en forma cercana a la población.
- Acercar al Estado a la Sociedad.
- Lograr una mayor articulación entre los niveles de administración y Gobierno.

#### 4.3.2 MODELOS DE ORGANIZACIÓN ESTATAL

La teoría de la administración pública, observa diversos modelos de organización de las instituciones del Estado.

Un primer modelo es el de organización centralizada, característica de Bolivia en las últimas décadas, en la cual la toma de decisiones, desempeño de funciones y manejo de recursos, son realizadas por el nivel central aún cuando hay posibilidad de delegación de funciones hacia los gobiernos subnacionales, se realizan bajo la supervisión de organismos centrales. Un segundo modelo, ajeno a la realidad nuestra corresponde al sistema federal, en el cual los gobiernos subnacionales desempeñan sus funciones con autonomía sobre la política fiscal y el manejo de sus recursos.

Una primera variante entre estos modelos se presenta con claridad en la realidad de los países con sistema unitario. Esta corresponde a la estructura que se parece más a la desconcentración administrativa, con un grado relativo de autonomía política y financiera de los niveles subnacionales en el manejo de los recursos. Una segunda variante entre los modelos presentados, se observa en los países con organización federal, es donde se presenta que la toma de decisiones acerca del recaudo y la asignación de los recursos públicos se la realiza de una manera concertada y/o negociada entre los diferentes niveles de gobierno. La autonomía se rige por la correspondiente constitución y normas legales.

#### 4.3.3 CONCEPTOS BASICOS DE DESCENTRALIZACION

Existen tres conceptos importantes que tocar cuando hablamos de descentralización intergubernamental hacia abajo: desconcentración, delegación y devolución.

**Desconcentración:** Se refiere únicamente a una redistribución de funciones dentro de un gobierno central. Puede significar la desconcentración física o 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 desconcentración real de la autoridad para tomar decisiones. En nuestro modelo relacionado con las Prefecturas por una administración a través de competencias técnico-administrativas transferidas y delegadas no privativas del Gobierno Nacional.

**Delegación:** A diferencia del concepto de desconcentración, este involucra una delegación real de cierta autoridad decisoria a niveles más bajos de gobierno. El modelo de “Mandante – Mandatario” o “Principal – Agente” se ajusta al concepto de delegación, donde el mandante delega al mandatario ciertas atribuciones discrecionales.

**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 tienen ningún grado de condicionalidad.<sup>6</sup>

Los procesos de descentralización no se circunscriben a incidir sobre un solo campo de la actividad estatal, por lo cual requiere reformas en sus distintas dimensiones; político, administrativo y financiero que resulta atractivo como estrategia integral de fortalecimiento del desarrollo regional y local.

La descentralización política tiene el propósito de buscar la responsabilidad de las autoridades con los ciudadanos, mejorar los sistemas de representación popular y aumentar la participación de las comunidades en la toma de decisiones. Si, se pretende disminuir la carga de las actividades del gobierno central, delegar responsabilidades y atribuciones a los gobiernos subnacionales y locales, para lograr una mejor coordinación entre los distintos niveles de gobiernos, y encontrar un sistema más ágil y oportuno en el manejo de recursos, se estaría promoviendo una descentralización administrativa.

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. En definitiva, lo deseable de las estrategias descentralizadas no es el logro exclusivo de alguno de los enfoques mencionados sino la articulación de estos para el mejor manejo del Estado, en lo posible se darán efectos conjuntos que fortalezcan la pretendida integridad del proceso.

---

<sup>6</sup> Además de las tres modalidades de descentralización hacia abajo, existen otras como:

- Descentralización Supranacional. El caso más representativo la Unión Europea, con una delegación de cierta capacidad de toma de decisiones que fueron transferidas al gobierno supranacional (hacia arriba)*
- Descentralización Horizontal. Tal es el caso de los Bancos Centrales descentralizados e independientes. (Descentralización fiscal: La búsqueda de equidad y eficiencia.....)*

Fuente: ILPES

## CAPITULO V

### MARCO PRACTICO

#### PRIMERA PARTE

##### 5.1 NUEVO CONTEXTO POLÍTICO ADMINISTRATIVO

La promulgación de la Ley de Participación Popular ha marcado un hito en la reforma del Estado boliviano y por ende la formulación y elaboración de políticas presupuestarias. El desarrollo de esta reforma ha provocado, desde abril de 1994, respuestas a las necesidades regionales para asumir el reto de construir un Estado descentralizado y ensayar nuevas reglas de juego sociales y políticas.

Bolivia es uno de los países más pobres de Latinoamérica. Aunque el crecimiento de su producto interno bruto per cápita ha registrado tasas de crecimiento positivas en los últimos ocho años, las condiciones de pobreza continúan siendo extendidas, particularmente en el área rural, donde se concentra el mayor porcentaje de la población pobre del país. La secular desatención de las áreas rurales por parte del Estado determinó durante décadas la casi inexistente prestación de servicios públicos, tales como agua potable, saneamiento básico, educación y salud. Antes de la promulgación de la Ley de Participación Popular, la coparticipación tributaria en estas regiones sólo alcanza el 9% del total de los recursos, mientras que el 80% se destinaba a las ciudades de La Paz, Cochabamba, Santa Cruz, y el 11% al resto de las capitales de departamento.

Antes de 1994, el diseño y la gestación de las políticas públicas partía de un modelo centralizado que basaba su accionar exclusivamente en la oferta de bienes públicos desde las capitales de departamento, sin tomar en cuenta la realidad y demandas locales. Dadas estas condiciones, y en el intento de poner fin a marginamiento político-administrativo de vastas regiones del país, en 1994 se implementa la Ley de Participación Popular. Por medio de esta Ley no sólo se procede a la creación de más de doscientos nuevos municipios lo que hasta el presente año son ya 314 municipios a los cuales se les dota de recursos para que puedan cumplir con sus nuevas obligaciones sino que también se articula a las comunidades indígenas, campesinas y urbanas en la vida jurídica, política y económica del país.

No sólo es el gobierno central quien deja de decidir sobre varios asuntos de inversión, sino que dentro del mismo gobierno local, la forma de determinación acerca de los bienes y servicios que se producirán y a quiénes irán dirigidos es también encarada de manera distinta, ya que el proceso de decisión debe tomar en cuenta las prioridades presentadas por la población. Esta nueva forma de llevar a cabo el proceso decisorio en inversión y gasto corriente ha traído consigo potenciales ventajas, pero, al mismo tiempo, una serie de desafíos en el campo de la capacidad institucional que los municipios deben desarrollar y en la organización de la población para ordenar, priorizar y exteriorizar sus demandas.

## 5.2 RECURSOS DE INVERSIÓN MUNICIPAL

Antes de seguir con nuestra demostración analizaremos la inversión pública municipal que no siempre sigue parámetros participativos y equitativos que propone la Ley de Participación Popular, dando cuenta que este es un problema no sólo de gestión, sino de diseño de política pública, por tanto es necesario determinar quién o quiénes son los actores que tienen mayor poder de decisión sobre el uso de los recursos de inversión municipal. La demostración se concentra en los municipios predominantemente rurales por dos razones fundamentales. La primera, referida a la importancia que tiene una distribución equitativa de recursos en este tipo de municipios, dado que son los lugares con mayores necesidades básicas insatisfechas. La segunda, relacionada con el reciente funcionamiento de gobiernos municipales en estas regiones que, por su poca experiencia en estas actividades, son casos de interés para nuestra demostración.

Mucho se ha hablado acerca del destino de los recursos de la Participación Popular. Algunas sostienen que éstos sólo han servido para el enlosetado de plazas, la construcción de alcaldías y el embellecimiento de los pueblos. Sin embargo la situación hasta ahora ha ido cambiando en muchos municipios. Si bien en algunas regiones la mayor parte de las inversiones siguen concentrándose en el centro urbano, en otras una buena parte de los recursos ha sido destinada a las áreas rurales, coadyuvando a mejorar el nivel de vida de su población.

Con el objeto de determinar si la ley realmente ha conducido a una distribución más equitativa de recursos, o si tan sólo ha significado la transferencia de poder del círculo político nacional al local, analizamos una variable que pueda reflejar esta situación. La "proporción de inversión rural" (PIR) es el porcentaje de la inversión destinada al área rural sobre el porcentaje de población rural y ha sido estimada para una muestra de 85 municipios de población mayoritariamente rural.

Para los datos observados, el PIR oscila entre "0" y "1.6", aunque quizás en otros municipios alcance valores mayores. Cuando este indicador es mayor a uno significa que la proporción de recursos destinados al área rural es mayor al porcentaje de habitantes rurales del municipios. Es decir que se invierte más por cada persona del área rural que por las del área urbana. Si el PIR asciende a uno, quiere decir que el porcentaje de recursos invertidos en la zona rural equivale a la proporción de su población, lo que implica una equitativa asignación de los recursos por área geográfica. Si, por el contrario, el indicador es igual a cero, significa que todas las inversiones se han dirigido a los centros urbanos.

El PIR promedio de los municipios rurales es de 0.55, aunque la dispersión en torno a este valor es bastante grande. Por tanto, se ha visto por conveniente considerar intervalos que permitan agrupar a los municipios estudiados. Para esto se han considerado tres categorías o grupos. La Primera de ellas incluye a los municipios considerados como exitosos. Dichos municipios presentan un PIR mayor a 0.7. El segundo grupo aglutina a municipios que han tenido un desempeño

intermedio en materia de asignación equitativa de la inversión. El intervalo del PIR de estos municipios comprende cifras entre 0.4 a 0.7.

Finalmente, se encuentran los municipios con un PIR menor a 0.4, que denotan una asignación inequitativa de recursos. Hemos calificado como exitosos a los municipios que se sitúan por encima del intervalo y como fracasos a los que se encuentran por debajo del mismo. Siguiendo estos lineamientos tenemos a los siguientes resultados.

Existen 27 municipios (31.8% de la muestra) que destinan al área rural más del 70% de los recursos que deberían invertirse (considerando el número de habitantes). La población de todos estos municipios asciende a un total de 298.352 personas de las cuales 268.751 (90.1%) viven en el área rural. En lo que se refiere a los municipios que invierten el área rural menos del 40% de lo que deberían, se observa que su número asciende a 25 (29.4%) de la muestra y que comprende a un total de 180.163 habitantes, de los cuales 157.436 (87.4%) son rurales. Por último, los municipios considerados de desempeño intermedio, por destinar entre el 40% y el 70% de los recursos necesarios de acuerdo con la población rural, son 33 (38.8% de la muestra) y abarcan a un total de 305.216 habitantes, de los cuales 272.829 (89.4%) viven en el área rural (ver cuadro).

**Cuadro 5.2.1**  
situación de municipios por asignación de recursos de inversión

	EXITO	INTERMEDIOS	FRACASO
MUNICIPIOS	27	33	25
PROMEDIO PIR	0.89	0.60	0.11
POBLACIÓN TOTAL	298.352	305.216	180.163
PORCENTAJE DE POBLACIÓN RURAL	90.1%	89.4%	87.4%

Fuente: UDAPSO, en base a información de la SNIPFE

Contrariamente a lo que podría esperar, se observa que los municipios que tienen más habitantes rurales (en términos relativos) son los que invierten de manera más equitativa sus recursos, ya que a medida que el porcentaje de la población rural va disminuyendo, los municipios van asignando al área rural una cantidad de recursos menor a la que deberían. Estos resultados llaman la atención, ya que cuando un municipio cuenta con más población urbana puede invertir más en dicha zona y seguir siendo considerado como éxito. Sin embargo, los casos observados muestran lo contrario, lo que en cierta medida es positivo, ya que la participación popular no está conduciendo tan sólo al crecimiento de algunos centros urbanos, sino que también estimula inversiones en el área rural. Del mismo modo, aumenta las esperanzas de poder conseguir una distribución de recursos más eficiente y equitativa y de poder mejorar las condiciones de vida de la población rural en un futuro próximo.

### 5.3 FINANCIAMIENTO INTERNO Y RECURSOS PROPIOS

Entre los nuevos cambios que trae el nuevo contexto político-administrativo en especial la Ley de Participación Popular no sólo está la transferencia de

obligaciones a los municipios, sino también la dotación de mecanismos para la generación de los recursos necesarios para cubrir estas partidas.

Por una parte, se les transfiere la recaudación de los impuestos a la propiedad de bienes, a las transferencias de inmuebles y vehículos, a las tasas por la prestación de servicios públicos y las patentes. Por otra parte la baja capacidad fiscal de la mayoría de los municipios, el gobierno central les transfiere el 20% de la renta nacional coparticipable, siguiendo criterios poblacionales. Por medio de este instrumento se trata de alcanzar "equidad horizontal regional".

Si bien con estas transferencias que en el caso boliviano son la denominada "coparticipación tributaria", se puede disponer de una mayor cantidad de recursos, los municipios no pueden disponer de ellos libremente, puesto que la Ley estipula que pueden destinar como máximo el 15% de los recursos a gastos de administración y el resto a la inversión.

De todas formas, el Gobierno Municipal tiene la libertad de disponer de los recursos destinados a inversión como prefiera, siempre y cuando sean distribuidos equitativamente entre el área urbana y rural (aspecto que deberá ser controlado por el Comité de Vigilancia).

Por el contrario, los recursos propios no están condicionados y su utilización dependerá por completo del criterio del Alcalde, Consejo y Comité de Vigilancia. Aparte de estos recursos y de la coparticipación tributaria, dentro de las fuentes de financiamiento internas se incorporan las transferencias y el ítem de "otros" que incluye el cofinanciamiento de proyectos por parte de ONGs, los aportes de la comunidad y privados.

### **5.3.1 FINANCIAMIENTO EXTERNO**

Otra fuente de recursos municipales son los fondos de financiamiento externo, los que provienen de organismos multilaterales (BID, AIF, UNICEF, OPEP) o de organismos bilaterales (JICA, COTESU, DANIDA, GTZ, ACDI, etc.) y pueden venir en forma de crédito o de donación. Por lo general, los recursos provenientes de organismos multilaterales vienen en forma de crédito y son canalizados a través del FIS, FDC, o FNDR. Por el contrario, la mayoría de las agencias bilaterales otorgan donaciones y las asignan directamente. Todo este cambio que se produjo luego de la promulgación de la Ley de Participación Popular y Descentralización Administrativa que posibilita acceder a estos fondos de ayuda para los municipios que se enfrentan a una gran cantidad de demandas históricamente acumuladas y que cuentan con recursos limitados. No obstante, no todos los municipios tenían acceso a estos recursos, ya que las agencias bilaterales identifican el rubro al que asignaban los recursos, la población objetivo y la región geográfica, utilizando información obtenida de Inversión Pública. Con esta información se dirigen a la localidad identificada y le proponían al Alcalde cofinanciamiento para determinado proyecto. Para que esta situación no repercutiera de manera negativa en relación al grado de cumplimiento de las demandas provenientes de la sociedad, que en muchos casos pueden no coincidir con las áreas de inversión elegidas por los



financiadores internacionales y que eran relegadas ante la posibilidad de disponer de una mayor cantidad de recursos para determinado proyecto se promovió cambios en el relacionamiento con los organismos internacionales, buscando que la asignación de recursos siga los lineamientos del Programa de Inversión Pública.

### **5.3.2 TRANSFORMACION DE LA ESTRUCTURA DE FINANZAS PUBLICAS.**

Tanto la Ley de Participación Popular como la de Descentralización Administrativa transformaron la estructura de finanzas públicas en nuestro país. Las diferencias más notorias se observan en la estructura del gasto. El cuadro muestra los programas de inversión pública de 1996 a 1997. Los nuevos protagonistas centrales del programa de inversión son los municipios y las prefecturas, que juntos administran alrededor del 74% del total de las inversiones, en 1996, y 76%, en 1997. Mientras que en 1996 se descentralizaron amplias competencias de inversión, el programa de 1997 muestra una leve reconcentración de la inversión en manos de la Administración Central.

Por cada dólar de inversión que financian los Fondos de Inversión, los municipios financian aproximadamente 3.40, y las prefecturas, 3.83.

Las fuentes de financiamiento de los municipios están constituidas por cinco sub-fuentes: recursos propios por concepto de impuestos a los vehículos e inmuebles, tasas y patentes; recursos de coparticipación tributaria distribuidos por población; crédito externo; donaciones; y otros recursos transferidos por fuentes internas.

Las fuentes de financiamiento prefecturales también están constituidas por cinco fuentes: regalías departamentales; recursos transferidos por concepto del Impuesto Especial a los Hidrocarburos (IEH), los recursos del Fondo Compensatorio Departamental, crédito externo; y donaciones. Las restricciones de asignación más importantes afectan la composición del programa de inversión: el 85% de los recursos de coparticipación tributaria en los municipios y de las regalías, IEH y Fondo Compensatorio Departamental en las prefecturas, deben ser asignadas a inversión, y sólo el 15% a gasto corriente.

**CUADRO 5.3.2.1**  
PROGRAMA DE INVERSIÓN PÚBLICA

<b>PROYECTOS DE INVERSIÓN</b>	<b>1996 Bs.</b>	<b>1997 Bs.</b>
<b>Administración Central</b>	<b>561.556.488</b>	<b>704.897.566</b>
Ministerios	208.077.663	328.370.775
Entidades Descentralizadas	62.342.950	72.173.819
Empresas Nacionales	291.135.875	304.352.972
<b>Administración Regional</b>	<b>2.525.059.721</b>	<b>2.471.075.234</b>
Prefecturas	826.625.511	725.048.008
S.N.C	490.545.382	520.569.634
Municipios: Asignado a Proyectos	597.699.000	915.610.329
Municipios: Por Asignar	440.278.276	125.966.000
Entidades Descentralizadas Regionales	38.433.443	73.265.741
Empresas Locales	131.478.109	110.615.022
<b>Total Proyectos de Inversión</b>	<b>3.086.616.209</b>	<b>3.175.972.800</b>
<b>Transferencia de Capital de los Fondos de Inversión</b>		
FIS	130.455.029	25.893.873
FDC	52.494.691	20.438.467
FNDR	121.008.767	18.005.679
FONAMA	39.676.570	12.086.556
<b>Total Transferencias</b>	<b>343.635.057</b>	<b>76.424.575</b>
Programa de Inversión Pública		

<b>Total Inversión y Transferencias</b>	<b>3.430.251.2666</b>	<b>3.252.397.375</b>
---	-----------------------	----------------------

*Fuente: Programa de Inversión Pública. Presupuesto de la República 1997*

Una de las tendencias de inversión más significativas de los últimos tres años ha sido el acelerado crecimiento de la inversión social (en las áreas de educación, salud y saneamiento básico), que constituía \$us 75.1 millones de inversión, en 1994, y pasó a constituir \$us 178.9, en 1996, más del doble (SISIN 1997). Este salto en los patrones de inversión se debió en parte al impacto de la Reforma Educativa, que canalizó importantes recursos de financiamiento externo durante 1995 y 1996, y en parte a la acción de los municipios, que paulatinamente asignaron mayores recursos al área social durante los mismos años. En 1996, los municipios asignaron \$us 119 millones a educación, salud y saneamiento básico, el 66% de inversión social total de ese año.

La inversión municipal recién cobró relevancia en 1995 con la diseminación de los resultados de ejecución del programa de inversión de 1994. Los patrones descritos son marcadamente heterogéneos, mientras las ciudades invierten en urbanismo, los municipios rurales invierten en educación, saneamiento básico y transportes.

Bolivia es un país de mucha diversidad con culturas, regiones y tradiciones históricas muy diferentes. Así como su gente, lo que aún comienzo fue de 311 en la actualidad son 314 municipios creados la mayoría por la Ley de Participación Popular se caracterizan por una marcada heterogeneidad. Para entender a cabalidad las consecuencias de la Ley, uno debería visitar cada municipio

individualmente. En medio de tanta diversidad, es difícil generalizar sobre el análisis de estas reformas. También debemos indicar que ahora los municipios pueden financiar sus inversiones de varias fuentes. Entre ellas están: TGN, que constituyen transferencias del Tesoro General de la Nación, incluyendo programas nacionales especiales como la eliminación de chagas; PP, recursos de coparticipación provenientes de las transferencias legisladas en la Ley de Participación Popular que son repartidas en base a la población; RP, recursos propios generados en el municipio por concepto de impuestos a los bienes inmuebles y vehículos, tasas y patentes; OR, "otros" recursos canalizados a través de agencias tales como el FIS y el FDC que ofrecen fondos de cofinanciamiento para proyectos de inversión en comunidades rurales. Sumándose a estos ingresos "internos" de fondos (así llamados porque vienen del sistema de gobierno nacional), dos tipos de ingresos "externos" también están disponibles: créditos y donaciones.

#### 5.4 DISTRIBUCION EQUITATIVA DEL INGRESO

La distribución del ingreso es uno de los temas fundamentales de la política económica. Considerando que el principal argumento de la descentralización es la asignación de recursos más eficiente y equitativa, es necesario, en el marco de la economía normativa, la aplicación de instrumentos que permitan evaluar las ganancias (o eventualmente pérdidas) que se producen en estas materias.

El modelo Boliviano intenta igualar la capacidad fiscal de los gobiernos locales para luego delegar en ellos la responsabilidad de provisión de bienes públicos primarios y finalmente introducir elementos para democratizar las decisiones sobre este suministro. Luego, el éxito de esta reforma está en función (entre otros aspectos) de la eficiencia en la asignación local y de los efectos en materia de equidad que se producen como consecuencia del gasto social destinado a ampliar y mejorar el acceso a los servicios.

A su vez, la eficacia del gasto en estos términos depende de su "característica distributiva" (entendida como el potencial que tiene la inversión en un determinado sector para contribuir a cerrar las brechas de inequidad potencial que no necesariamente tienen que ser igual para todos los sectores sociales dentro de cada región), de suficiencia de políticas y de las condiciones institucionales como sociales en las cuales se lleva adelante<sup>22</sup>.

Si analizamos **las políticas de precios públicos**, los objetivos distributivos fueron introducidos a partir de los trabajos de Feldstein (1972). Este autor demuestra que el parámetro relevante para incorporar aspectos equitativos en la política de precios públicos es la "**característica distributiva**" de los bienes.

---

<sup>22</sup> Las políticas serán suficientes si efectivamente coadyuvan a ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios. Para que se cumpla con este requisito, las condiciones institucionales deben favorecer a que las responsabilidades de conducción, financiamiento, cobertura, calidad y control estén claramente definidas y asignadas. Estos aspectos son también un problema en el caso boliviano, principalmente para los servicios de educación y salud (mayores detalles sobre este tema en Ruiz Mier y Giussani 1997)

Para ello se utiliza como base de desarrollo metodológico el índice de desigualdad de Atkinson que permite incorporar juicios de valor los cuales no son variables de política económica, son simplemente opiniones individuales o tendencias de propias de cada individuo, que por este motivo son igualmente válidas en cada caso. En un extremo, se puede considerar importante sólo el nivel de utilidad del individuo más pobre de la sociedad, en cuyo caso pondremos como parámetro alfa que tendera al infinito ( $\alpha \rightarrow -\infty$ ). Por el contrario, cuando  $\alpha=1$ , la función de bienestar es la simple suma de las utilidades individualistas, el nivel de bienestar de la sociedad mejora sólo al incrementarse el ingreso medio y por tanto ninguna redistribución del ingreso lo altera. Ante valores de alfa intermedios ( $-\infty < \alpha \leq 1$ ), el nivel de ingreso de los "pobres" tiene una ponderación mayor que el nivel de ingresos de los "ricos", lo que equivale a decir que la valoración marginal social del ingreso de los pobres será mayor a medida que el valor de alfa se reduce<sup>23</sup>.

#### 5.4.1 CARACTERÍSTICAS DISTRIBUTIVAS DEL GASTO SOCIAL

La característica distributiva es un parámetro relevante para incorporar consideraciones redistributivas dentro de las políticas de gasto e inversión públicas, pues permite identificar los sectores en los cuales el accionar público debe enfatizar para lograr el mayor impacto en la reducción de los niveles de equidad. Este parámetro permite cuantificar el efecto **por peso gastado** en cada uno de los sectores y, por tanto, hace más significativa la comparación entre éstos. Al igual que la característica distributiva, la progresividad es un concepto relacionado con la participación de cada individuo (grupo de individuos) dentro del consumo del gasto social.

Sin embargo, es más amplio pues también considera la distribución inicial del ingreso. La progresividad del gasto o inversión se presenta en situaciones en las cuales la proporción de gastos sociales, que beneficia a los estratos más pobres, es superior a la participación de éstos en el ingreso total de la economía. Es decir, existe una **transferencia** (relacionada con la inversión o gasto público) **proporcionalmente mayor** hacia los grupos más pobres. El concepto opuesto es la regresividad, que se presenta en situaciones en las cuales la proporción de gastos sociales destinada a los grupos pobres es menor a su participación en el ingreso.

Ambos conceptos también dependen del juicio de valor adoptado y, por tanto, dan lugar a consideraciones éticas, ya que hacen explícita la forma en la cual los individuos están ponderados dentro de la función de Bienestar Social.

#### 5.4.2 EFECTOS SOBRE EQUIDAD REGIONAL<sup>24</sup>

La Ley de Participación Popular propone distintos instrumentos para alcanzar objetivos de equidad horizontal regional, los cuales se refieren principalmente a las

<sup>23</sup> Fuente: Atkinson (1970), Porto y Gasparini (1992)

<sup>24</sup> Fuente: Escalante 1996

transferencias por coparticipación tributaria, recaudación propia municipal, Fondo Compensatorio Departamental y otras transferencias.

El principal efecto de las reformas es una tendencia a la igualación de capacidad fiscal-departamental. En el período 1993-1995, todos los departamentos ordenados de manera creciente en función a su necesidad fiscal (evaluada en términos de los índices de pobreza estructural) incrementaron sus recursos per cápita (transferencias y recaudación propia). El incremento es mayor para aquellos departamentos con menor cobertura de necesidades básicas (Pando, Potosí y Beni), mientras que es menor para La Paz, Santa Cruz, Tarija y Chuquisaca, pues éstos disminuyeron su participación dentro de la totalidad de los recursos departamentales. Pando y Tarija mantienen la posición más privilegiada por efecto de su poca densidad poblacional, las Transferencias desde el Tesoro General de la Nación (principalmente hacia Pando) y por las regalías que, incluso en 1993, determinaban una mejor posición relativa de estos departamentos.

Las transferencias por coparticipación municipal son el componente de los recursos que tiene mayor incidencia, tanto por ser el principal instrumento para la igualación de la capacidad fiscal Inter.-departamental como el mayor peso cuantitativo.

El modelo boliviano presenta un amplio marco legal e instrumental para alcanzar objetivos de equidad horizontal regional (trato igual para iguales) y de democratización en las decisiones de provisión de bienes públicos locales. Estos instrumentos y el carácter condicionado de las transferencias hacia los gobiernos locales pueden canalizar, a su vez, ganancias en "equidad específica" a nivel personal<sup>25</sup>. La consideración de aspectos únicamente regionales puede en muchos casos resultar perversa y provocar la violación del principio de equidad horizontal personal (discriminar en contra de los pobres que habitan en las regiones ricas, a través de la presión tributaria), que amortigua o inclusive puede anular las ganancias en equidad vertical.

### 5.4.3 ASPECTOS CONCEPTUALES SOBRE INGRESOS

El ingreso corriente y de capital, es la sumatoria de los ingresos corrientes y de los recursos de capital.

1. **Ingresos Corrientes:** comprende los ingresos que los Gobiernos Municipales obtienen por la Venta de Bienes y Servicios de la Administración Pública, Ingresos Tributarios, Otros Ingresos Corrientes y Transferencias Corrientes.
2. **Venta de Bienes y Servicios:** son los ingresos que se derivan de la venta de bienes y servicios, que producen los gobiernos municipales, de acuerdo a las competencias establecidas en el ordenamiento legal vigente.

---

<sup>25</sup> Fuente: El artículo 1) de la Ley de Participación Popular evidencia esta afirmación: "...Procura mejorar la calidad de vida de la mujer y el hombre bolivianos, con una más justa distribución y mejor administración de los recursos públicos...".

3. **Ingresos Tributarios:** son ingresos que perciben los Gobierno Municipales por el pago de tributos de las personas jurídicas y naturales, éstos se clasifican en directos, indirectos y otros.
4. **Otros Ingresos Corrientes:** comprende los ingresos provenientes del cobro por tasas, regalías, intereses y otras rentas de la propiedad, donaciones corrientes, ingresos de operación y contribuciones a la seguridad social.
5. **Transferencias Corrientes:** son los ingresos que provienen de transferencias del sector público y privado, entre las primeras se encuentran los recursos de coparticipación tributaria.
6. **Recursos de Capital:** son los ingresos provenientes de la venta y/o desincorporación de activos fijos, la venta de acciones y participación de capital, recuperación de préstamos de corto plazo y otros, las donaciones y transferencias de capital.

La información sistematizada, que se presenta corresponde al año 1994, proviene del primer Censo de Gobiernos Municipales efectuado por el Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular en coordinación con el Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo. Para los años 1995-1997 la información ha sido proporcionada por la Contaduría General del Estado del Ministerio de Hacienda, quienes a su vez, recibe la mencionada información de diferentes canales como son los Servicios Departamentales de Fortalecimiento Municipal y Comunitario de las Prefecturas y también en forma directa de los Gobiernos Municipales.

## **5.5 EVOLUCION DE LOS INGRESOS DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES.**

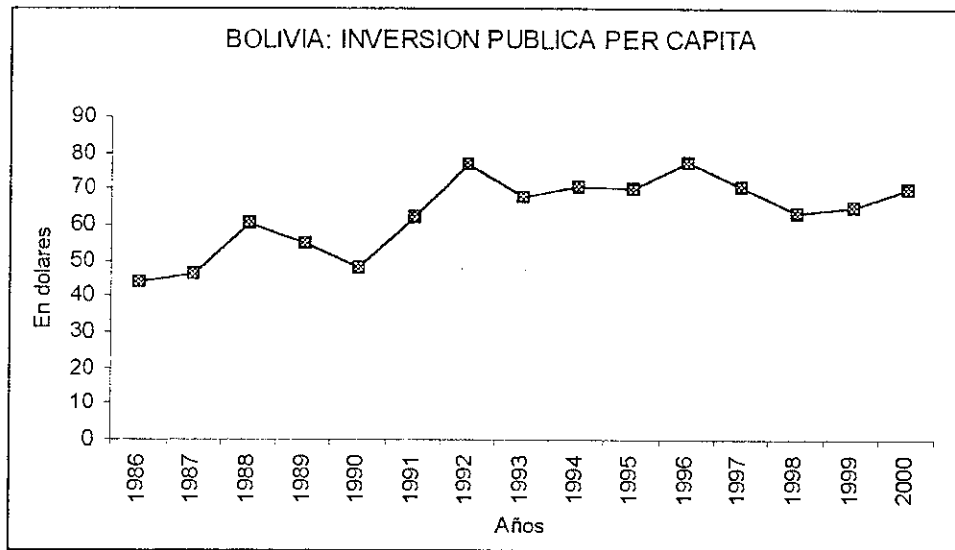
La evolución que tuvo la inversión pública desde 1986, tuvo su mayor significado entre 1994 y 2000 la inversión ejecutada por los Gobiernos Municipales se incremento de 89,664,050 hasta 579,078,314 bolivianos constantes como se puede ver en el siguiente cuadro.

**CUADRO No 5.5.1**  
BOLIVIA: INVERSIÓN PÚBLICA E INDICADORES

Años	Inversión Pública (En Dólares)	Inv. Pública Municipal (En Bs de 1990)	Población Total (No de Hab.)	Inv. Pública Per capita (En Dólares)	Inv. Pub. Mun. Per capita (En Bs de 1990)
1986	253,659,000	49,014,489	5,743,052	44.168	8.535
1987	272,054,000	52,125,789	5,856,008	46.457	8.901
1988	360,825,000	55,127,128	5,968,965	60.450	9.236
1989	333,998,000	58,012,214	6,081,922	54.917	9.538
1990	315,378,000	60,018,187	6,572,770	47.983	9.131
1991	420,500,000	71,245,178	6,732,981	62.454	10.582
1992	531,580,000	79,123,012	6,897,096	77.073	11.472
1993	480,568,000	80,247,112	7,065,211	68.019	11.358
1994	513,289,000	89,664,050	7,237,424	70.922	12.389
1995	519,733,000	341,404,855	7,413,834	70.103	46.050
1996	588,693,000	413,116,692	7,588,392	77.578	54.441
1997	548,280,000	426,728,908	7,767,059	70.590	54.941
1998	504,689,000	475,345,275	7,949,933	63.483	59.792
1999	530,628,000	521,048,215	8,137,113	65.211	64.034
2000	583,495,000	579,078,314	8,328,700	70.058	69.528

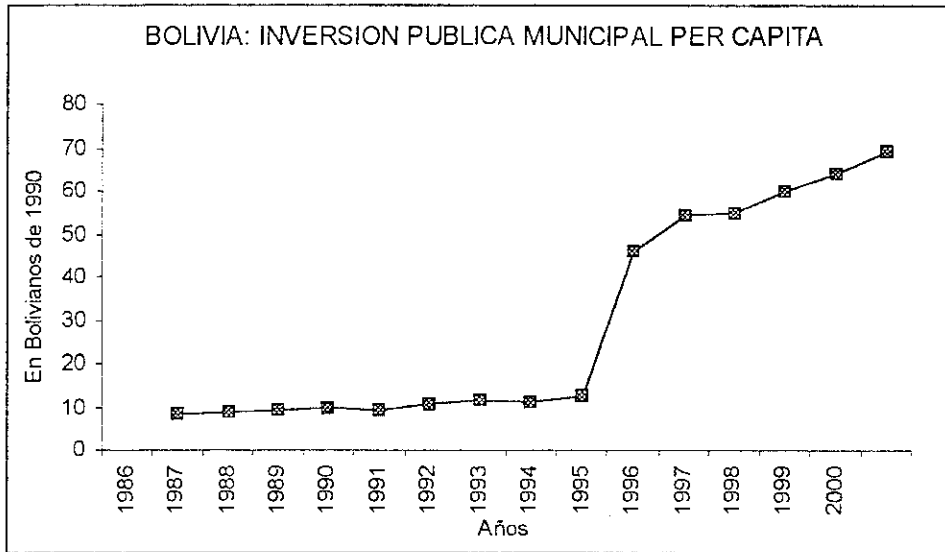
FUENTE: Ministerio de Hacienda: Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo.  
ELABORACIÓN: Elaboración propia con los datos disponibles de referencia

**GRAFICO No 5.5.2**



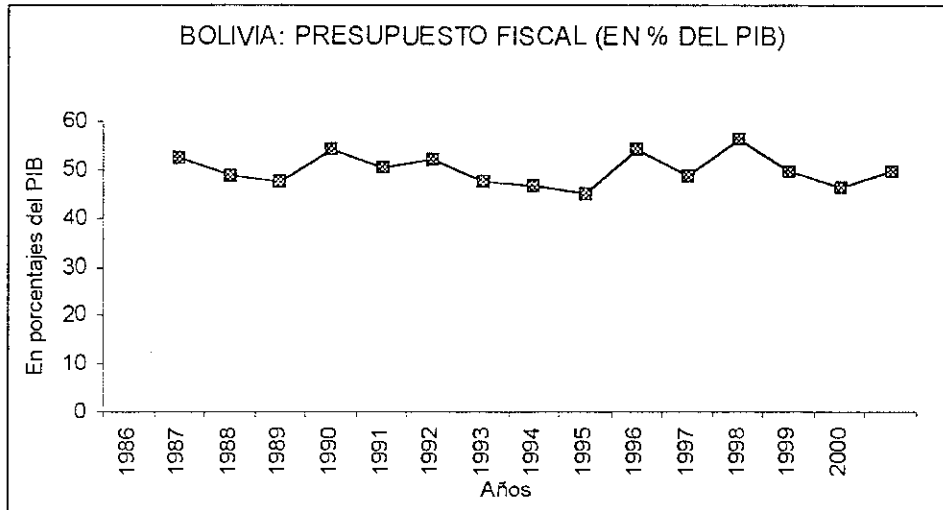
FUENTE: Elaboración Propia con los datos del **CUADRO No 5.5.1**

**GRAFICO No 5.5.3**



FUENTE: Elaboración Propia con los datos del CUADRO No 5.5.1

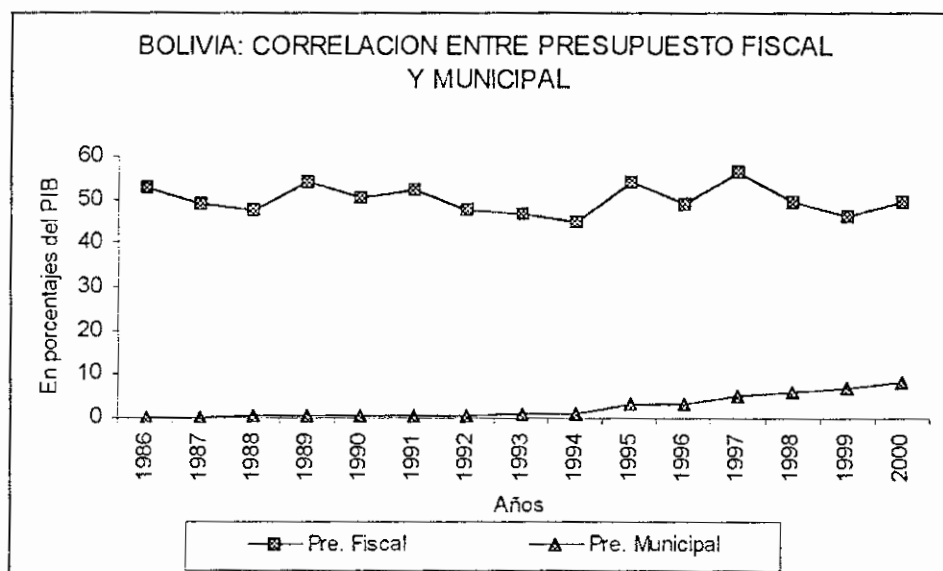
**GRAFICO No 5.5.4**



FUENTE: Elaboración propia en base a datos de Ministerio de Hacienda.



**GRAFICO No 5.5.5**



FUENTE: Elaboración propia en base a datos de Ministerio de Hacienda.

Ahora analicemos la información de los Gobiernos Municipales cabe destacar, que no se dispone de información para todos los Gobiernos Municipales del país, en el siguiente cuadro se presenta el detalle de municipios con información<sup>7</sup>.

**CUADRO 5.5.6**  
**BOLIVIA 1994-1997: INGRESOS DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES**  
(En Bolivianos 1990=100)

Departamento	1994	1995	1996	1997	TMCA	Incremento
La Paz	185,581,862	221,058,746	301,623,566	265,364,560	35.6	149.5
Santa Cruz	128,659,488	151,590,217	171,574,778	192,991,062	12.7	43.0
Cochabamba	93,598,799	174,884,394	232,066,859	194,312,112	27.6	107.6
Potosí	29,493,025	54,747,004	51,254,236	88,581,196	17.2	60.9
Oruro	26,858,396	32,109,481	35,853,449	43,222,090	44.3	200.3
Chuquisaca	26,336,756	63,919,108	62,003,269	65,710,476	2.2	6.6
Tarija	21,071,617	28,466,592	34,183,885	22,464,155	14.5	50
Beni	18,163,779	28,737,342	35,505,282	18,717,314	1.0	3.0
Pando	3,163,689	1,946,847	6,260,450	4,521,202	12.6	42.9
<b>Total</b>	<b>532,929,405</b>	<b>757,461,736</b>	<b>930,327,770</b>	<b>895,886,164</b>	<b>18.9</b>	<b>68.1</b>

Fuente: Participación Popular en Cifras III, Unidad de Desarrollo Institucional Municipal(UDIM)

Del análisis de la información se puede extraer las siguientes conclusiones: Tal como se puede apreciar en el cuadro, en el periodo de 1994, el total de los ingresos percibidos por los Gobiernos Municipales en el país se ha incrementado de 532,929,405 a 895,886,164 bolivianos a precios constantes de 1990, lo que

<sup>7</sup> FUENTE: VICEMINISTERIO DE PLANIFICACION ESTRATEGICA Y PARTICIPACION POPULAR