



CONTENIDO

Un nuevo contexto para el desarrollo de la descentralización	2
¿Cambió la descentralización los patrones de inversión local?	3
¿Fue coherente el cambio de patrón en la inversión municipal con las necesidades locales?	4
¿Existe un patrón espacial en las asignaciones del programa Bolivia Cambia?	5
¿Ha cambiado el patrón de inversión municipal debido al programa BC? ¿Se relaciona este patrón con las necesidades locales?	6
¿Ha cambiado el patrón de inversión municipal debido a la implementación del programa BC en municipios vecinos?	7
Conclusión y recomendaciones	7

inesad

Av. Altamirano, #6775, entre C. 4 y 5, Irpavi
Telf. +591-2-2146069.
www.inesad.edu.bo
La Paz – Bolivia.



Descentralización en Bolivia: Eficacia y Externalidades



Un nuevo contexto para el desarrollo de la descentralización

¿Cómo hacer que los gobiernos respondan a las necesidades de sus habitantes? ¿Son los gobiernos locales más eficaces que el gobierno central para atender las demandas locales y mejorar la vida de la población? La descentralización fiscal es considerada como una alternativa promisoría para la provisión óptima de bienes y servicios públicos.

En Bolivia, el modelo de descentralización aplicado ha recibido elogios por la manera de definir las responsabilidades de los distintos niveles

de gobierno¹ (Bardhan, 2002)². Entre otros, la norma más importante para este proceso fue la Ley Nº 1551, de Participación Popular, promulgada el 20 de abril de 1994. El núcleo de esa Ley comprende cuatro puntos (Faguet, 2013)³: i) asignación de recursos económicos a los municipios, ii) asignación de responsabilidades a los municipios para la prestación de servicios públicos, iii) establecimiento de los Comités de Vigilancia para representar mejor las demandas locales en la toma de decisiones y su fiscalización y, iv) reconocimiento institucional de todo el territorio boliviano por medio de la municipalización⁴.

En este marco institucional inicial y analizando el período 1987-2007,

Faguet (2004⁵, 2009⁶, 2013⁷), demuestra que la descentralización en Bolivia logró que los recursos se inviertan de acuerdo a las necesidades locales.

Desde 2007 hasta la fecha, tres factores definen un nuevo escenario para el desarrollo de la descentralización:

- i) el marco institucional de la descentralización cambia por:
 - a. la aprobación de la nueva Constitución Política del Estado, CPE, en 2009, que define a Bolivia como un Estado con Autonomías,
 - b. la promulgación de la Ley 031, Ley Marco de Autonomías y Des



¹ Para información sobre el proceso de implementación de la descentralización, consultar Finot⁸ (2016).

² Bardhan, P. (2002). Decentralization of Governance and Development. *Journal of Economic Perspectives*, 16 (4), 185-205.

³ Faguet, J. P. (2013). *Decentralization and Popular Democracy*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.

⁴ Como destaca Finot (2016), con la Ley de Participación Popular la jurisdicción territorial de los 316 municipios, que hasta entonces eran considerados como ámbitos urbanos, fue ampliada a la sección de provincia, con lo cual todo el territorio nacional quedó distribuido en municipios.

⁵ Faguet, J. P. (2004). Does Decentralization Increase Responsiveness to Local Needs? Evidence from Bolivia. *Journal of Public Economics*, 88, 867– 893.

⁶ Faguet, J. P. (2009). Governance from Below in Bolivia: A Theory of Local Government with two empirical tests. *Latin American Politics and Society*, 59.

⁷ *Ibid.*, pp.7.

⁸ Finot, I. (2016). *Democratizar el Estado: a 25 años de una propuesta de descentralización para Bolivia*. La Paz: Plural Editores.

centralización “Andrés Ibáñez”, de 19 de julio de 2010;

- ii) un escenario de múltiples gobiernos subnacionales proveedores de bienes públicos, destacando la participación activa del gobierno central en obras locales; y
- iii) el aumento importante de los recursos recibidos por los municipios (fruto del *boom* en el precio del petróleo desde 2006 hasta 2013) que asciende a más del doble de los recursos del período anterior a 2007.

En este marco, el presente documento presenta los resultados de la investigación “Descentralización en Bolivia: eficacia y externalidades” que tenía los siguientes objetivos⁹:

- i) Evaluar empíricamente la eficacia de la administración municipal para cubrir las necesidades locales. Para ello se analiza el cambio en el comportamiento de la inversión municipal que puede ser atribuido a las medidas de descentralización de 1994 y de 2010, y se evalúa si ese cambio se relaciona con las necesidades locales.
- ii) Analizar, mediante técnicas de econometría espacial, la asignación del programa Bolivia Cambia, BC¹⁰; a través de la concentración espacial de municipios beneficiarios, por una parte y, por otra parte, los potenciales determinantes de dicha asignación.
- iii) Verificar las posibles externalidades que pudieran surgir de la intervención del gobierno central (por medio del BC) sobre la administración de los recursos municipales de inversión. Para



ello se analiza el cambio en el comportamiento de la inversión municipal que podría ser atribuido al programa BC, y se evalúa si ese cambio se encuentra relacionado con las necesidades locales.

¿Cambió la descentralización los patrones de inversión local?

Dos muestras se consideran para indagar el posible cambio en los montos de inversión local, destinados a cada sector analizado, que podrían atribuirse a las medidas de descentralización. Inicialmente, para tener una idea global del efecto de la medida

de descentralización de 1994, se compara la inversión municipal del período 1987-1994 con la del período 1995-2016. Asimismo, para conocer si la profundización de la descentralización de 2010 tuvo un efecto sobre el comportamiento de la inversión municipal, se compara esta variable en los períodos 1995-2010 y 2011-2016. Adicionalmente, y como segundo criterio se consideró el número de municipios donde el cambio en los montos de inversión fue estadísticamente significativo.

Los resultados de la Tabla 1 (columnas 1 y 4¹¹) permiten observar que la descentralización de 1994 cambió los patrones nacionales de inversión municipal de manera significativa en los sectores de desarrollo urbano, educación, salud, saneamiento básico,

⁹ Para detalles técnico-metodológicos de la investigación, consultar Ugarte y Bolívar¹² (2018).

¹⁰ “El programa ‘Bolivia Cambia, Evo Cumple’ fue creado por el Gobierno en 2007, mediante el Decreto Supremo 29091, con la función de apoyar en la implementación de proyectos especiales en el ámbito municipal, regional y social (...) El programa es dependiente del Ministerio de la Presidencia y opera a través de la Unidad de Proyectos Especiales (UPRE)”. [http://www.comunicacion.gob.bo/sites/default/files/media/publicaciones/Bolivia%20Comunica%2023-REDES.pdf](http://www.comunicacion.gob.bo/sites/default/files/media/publicaciones/Bolivia%20Comunica%202023-REDES.pdf) (acceso 23/10/18). El programa funciona con fondos del TGN y de la cooperación internacional (Art. 7.I).

¹¹ Para definir el posible cambio en el patrón de inversión se verificaron las diferencias en el promedio de inversión municipal en cada sector antes y después de los años 1994 y 2010, a través de una regresión tobit controlado por efectos fijos. Posteriormente se calculó la magnitud del cambio en la inversión local para cada municipio, por sector, lo que se relacionó con las necesidades en los años 1994 y 2010, a través de regresiones S-multivaradas. Para más detalles técnico-metodológicos *cfr.* Ugarte y Bolívar (2018).

¹² Ugarte, D., y Bolívar, O. 2018. Descentralización en Bolivia: efectividad y externalidades. Mimeo.



agricultura, industria, y manejo de cuencas. Asimismo, en el marco del nuevo contexto de la descentralización, a partir de 2010, los patrones nacionales de inversión municipal cambiaron para los sectores de salud, educación, saneamiento básico, y desarrollo urbano.

¿Fue coherente el cambio de patrón en la inversión municipal con las necesidades locales?

Una vez identificados los sectores donde la descentralización alteró los patrones de inversión local, el si-

guiente paso consistió en examinar la relación de esos cambios con las necesidades locales¹³.

Los resultados sugieren que la descentralización de 1994 aumentó el total de la inversión en educación en municipios donde el analfabetis-

mo era más alto y la asistencia escolar más baja. Asimismo, la inversión descentralizada en salud aumentó en municipios en los que pocos hogares tenían acceso a los servicios de salud. La inversión en saneamiento básico aumentó en municipios con menor porcentaje de población con acceso a alcantarillado. La inversión

¹³ Las necesidades se miden con indicadores de escasez u oferta de servicios públicos, medidos al inicio del período de comparación.

La descentralización cambió los patrones nacionales de inversión municipal de manera significativa. Estos cambios estuvieron relacionados con las necesidades locales.

municipal agrícola aumentó en los municipios con necesidad de elevar la productividad alimentaria. A su vez, las municipalidades invirtieron más en drenaje pluvial donde la provisión existente era más baja (ver Tabla 1, columna 2).

Es decir, la inversión municipal en estos sectores fue progresiva en términos de necesidades en la medida que estuvieron relacionados con sus indicadores de escasez. Es-

tos resultados sugieren que los gobiernos locales fueron más sensibles a las necesidades locales comparándolos con el gobierno central (antes de 1994). En otras palabras, el gobierno municipal visualizó las necesidades locales con más precisión que el gobierno central.

Ahora bien, si se consideran los resultados de la profundización de la descentralización de 2010, se obtiene que el aumento en los patrones de inversión local en los sectores de educación y salud (comparándola con el periodo inicial de descentralización), no estaría relacionado con las variables de necesidades locales planteadas. Una hipótesis que explicaría este comportamiento es que las necesidades en estos sectores cambiaron en el tiempo. Mientras que, el cambio en el patrón de inversión en saneamiento básico, sí estaría relacionado con el porcentaje de la población que no tenía acceso a alcantarillado (ver Tabla 1, columna 4).

Análisis de las externalidades de la participación del gobierno central en obras locales

¿Existe un patrón espacial en las asignaciones del programa Bolivia Cambia?

Para responder la pregunta, se analizará la asignación espacial de los recursos derivados del programa BC. Los resultados sugieren la existencia de conglomerados de municipios beneficiados con recursos del programa BC, lo que indicaría la autocorrelación espacial positiva en la selección de beneficiarios de BC a nivel municipal¹⁴. Asimismo, con base en técnicas básicas de econometría espacial otros cálculos sugieren que, en promedio, los municipios en Bolivia son 0,3 puntos porcentuales (pp.) más propensos a beneficiarse con el programa BC cuando la proporción de vecinos beneficiados con dicho programa

Tabla 1. Bolivia. Descentralización municipal: patrón de inversión y necesidades locales, 1987-2016

Muestra:	1987-1994 vs 1995-2016		1995-2010 vs 2011-2016	
	(1) Cambio en el patrón de inversión	(2) Cambio relacionado con sus necesidades locales	(3) Cambio en el patrón de inversión	(4) Cambio relacionado con sus necesidades locales
Inversión local en:				
Urbanismo y vivienda	Si	Si	Si	-
Salud	Si	Si	Si	No
Saneamiento básico	Si	Si	Si	Si
Agricultura	Si	Si	No	-
Educación	Si	Si	Si	No
Manejo de cuencas	Si	-	No	-
Energía	No	-	No	-
Industria y turismo	Si	-	No	-
Transporte	No	-	No	-
Comunicación	No	-	No	-

Fuente: elaboración propia.

¹⁴ El estadístico utilizado es el I de Moran.

se incrementa en 1pp. También cuando registran carencias en saneamiento básico, medido a través de la proporción de población que no cuenta con alcantarillado. Finalmente, la probabilidad de ser beneficiario de BC incrementa cuando los municipios se localizan en la región del valle.

La intervención del gobierno central, mediante el programa BC, modificó los patrones de inversión municipal, existiendo un efecto sustitución y complemento en algunos casos.

¿Ha cambiado el patrón de inversión municipal debido al programa BC? ¿Se relaciona este patrón con las necesidades locales?

Los resultados obtenidos sugieren que la intervención del gobierno central, mediante el programa BC, habría modificado los patrones de inversión municipal¹⁵.

Los resultados apuntan a que los patrones de inversión local en educación, de manera agregada, sólo habrían sido afectados por proyectos de infraestructura social y proyectos grandes en educación del programa BC. Concretamente, la intervención del programa BC con proyectos grandes de educación repercutiría en la expansión de la inversión local en dicho sector; es decir, existiría un efecto complemento entre dichas



<https://www.pexels.com/photo/photo-of-a-boy-reading-book-1250722/>



<https://www.pexels.com/photo/blue-and-silver-stethoscope-40568/>

inversiones. Este resultado es coherente dado que, en muchos casos, el gobierno central financia infraestructura física de proyectos de educación, misma que para entrar en operación requiere de inversiones complementarias (o contraparte local) no solo en infraestructura física, sino también en maquinaria y equipos, provistos por el nivel local¹⁶.

La intervención del BC con proyectos de infraestructura social, que incluye proyectos pequeños de infraestructura en educación, generaría un cambio negativo en los

patrones de inversión local en educación; es decir, existiría un efecto sustitución. Esto indica que, en promedio, estos gobiernos municipales tenderían a reducir la asignación de recursos locales a proyectos de educación. Al respecto, hay que decir que las inversiones en infraestructura social se concentran en proyectos menores (*e.g.* centros educativos pequeños) y que tienen por objetivo satisfacer las necesidades básicas. Pero, estos proyectos menores, generalmente no requieren contraparte del nivel local. De esa manera, los gobiernos municipales beneficiados con este tipo de proyectos de BC, ya no estarían realizando inversiones en educación

¹⁵ Se utiliza la misma estrategia metodológica resumida en el pie de página 4, la diferencia radica en que las categorías de comparación son: el municipio recibió inversión de Bolivia Cambia vs. no recibió tal inversión.

¹⁶ Debido a las restricciones en la desagregación de la información de Bolivia Cambia, no se puede realizar una descomposición del efecto atribuible únicamente a la contraparte local.

El problema de fondo en la asignación de recursos públicos radica en la carencia de mecanismos de revelación de preferencias de los individuos de la sociedad.

para reducir las brechas de necesidad básica (a su vez, los municipios no están obligados a realizar inversiones complementarias).

Con relación al sector de salud, la intervención mediante proyectos de salud del programa BC conllevaría un cambio en los patrones de inversión local en dicho sector. Los resultados muestran que este efecto es positivo; es un efecto complementario. Nótese que al igual que el caso de inversiones en educación, los proyectos de salud del programa BC se caracterizan por construir infraestructura física, la que requiere contraparte local.

En municipios que se beneficiaron con proyectos de educación e infraestructura social de BC, los cambios en los patrones de inversión local en educación estarían positivamente relacionados con las necesidades asociadas a dicho sector. Asimismo, el incremento en la inversión local en educación sería mayor en municipios donde el desempleo es más alto, lo cual es coherente

dado que la inversión en capital humano (*i.e.* educación) les permitirá potenciar sus economías locales.

Para municipios que se beneficiaron con proyectos de salud de BC, los resultados muestran que los cambios en el patrón de las inversiones locales en el sector de salud no responderían a las necesidades iniciales locales, medidas a través del porcentaje de personas que acuden a centros privados de salud, o usan otros métodos de sanidad, diferentes a los centros públicos de salud.

¿Ha cambiado el patrón de inversión municipal debido a la implementación del programa BC en municipios vecinos?

Los resultados indican que la inversión local no es sensible al hecho de que municipios “vecinos” se beneficien con proyectos de educación, salud, infraestructura social o productivos de BC.

Conclusión y recomendaciones

Los resultados de la investigación sugieren que la descentralización modificó los patrones de inversión local. En el contexto actual de la economía boliviana, este cambio se

encuentra altamente relacionado con las necesidades locales, si se comparan los periodos pre y post-descentralización de 1994 (1987-1994 vs. 1995-2016). Sin embargo, al compararse los periodos de implementación inicial con el de profundización de la descentralización (1995-2010 vs. 2011-2016), los cambios en los patrones de inversión municipal estarían menos relacionados con las variables de necesidades empleadas en el análisis. Este último resultado podría deberse a que, en los últimos años, se registró una reducción importante en las brechas de necesidades básicas; obviamente, queda trabajo por realizar, pero en lo que hace al contexto pre-descentralización o pre-*boom* hay una mejora considerable. Asimismo, en los últimos años se observó un crecimiento de la clase media, cuyas necesidades son diferentes. En este sentido, surge la necesidad de reevaluar los criterios de asignación de la inversión pública, de tal manera que permita no sólo profundizar la provisión de bienes públicos para necesidades básicas, sino también contemplar los requerimientos de una sociedad con una clase media en crecimiento constante.

De manera más estructural, el problema de fondo en la asignación de recursos públicos radica en la carencia de mecanismos de identificación de las preferencias de los individuos. Es decir, no existen incentivos suficientes que impulsen a los habitantes de un área geográfica específica (*e.g.* municipios o zonas organizadas

por sub alcaldía) a manifestar de manera colectiva sus requerimientos de bienes públicos. Pero aún más importante, es que la sociedad carece de incentivos para realizar el seguimiento de la concretización de los bienes públicos que demandan; cada individuo se constituye en un *free-rider*, en el sentido que espera a que otros miembros de la sociedad incurran en el costo intrínseco que conlleva exigir el cumplimiento de lo requerido. En estas condiciones, la asignación de los recursos públicos tendería a ser ineficiente, que es un aspecto más importante que

la eficacia *per se*, evaluado en este documento.

Finalmente, en la mayoría de los casos, el análisis de externalidades mostró que la determinación de sectores y beneficiarios de los recursos públicos, tanto en inversión local como de Bolivia Cambia, repercuten en un efecto imitación o complemento por parte de los gobernantes locales. En este contexto, se deberían generar políticas de articulación a nivel central-local y local-local para la asignación de recursos públicos que sean complementarios para

la reducción de brechas similares entre gobiernos locales.

Equipo de investigadores

Dr. Darwin Ugarte O., Centro de Investigaciones Económicas y Empresariales (CIEE) de la Universidad Privada Boliviana (darwinugarte@lp.upb.edu)

Mg. Osmar Bolívar R., Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales (UDAPE) (osmar.jsmpf@gmail.com)

El estudio forma parte del programa de cooperación técnica “Fortalecimiento de la Investigación en Desarrollo Económico en Bolivia” del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) a la Academia Boliviana de Ciencias Económicas (ABCE); bajo la gestión técnica y operativa de la Fundación INESAD.

Las opiniones expresadas en este documento pertenecen a los autores y no necesariamente reflejan la posición oficial de las instituciones auspiciadoras ni de la Fundación INESAD (Instituto de Estudios Avanzados en Desarrollo).



inesad

