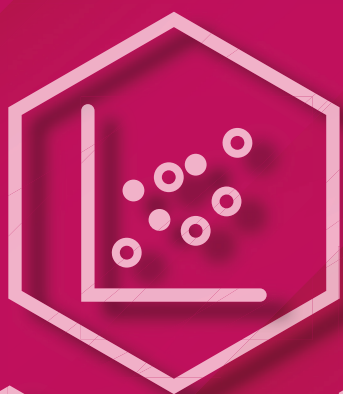
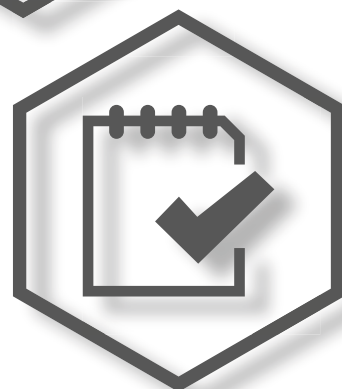
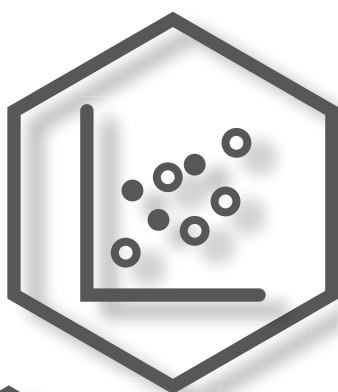


# REPORTE DE DESEMPEÑO FISCAL DE LOS MUNICIPIOS DEL SISTEMA DE CIUDADES DE BOLIVIA



# REPORTE DE DESEMPEÑO FISCAL DE LOS MUNICIPIOS DEL SISTEMA DE CIUDADES DE BOLIVIA



**Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia  
(FAM-Bolivia)**

**Dr. Enrique Leñaño Palenque**  
Presidente FAM-Bolivia

**Prof. Gabriela Jimenez Vaca**  
Vicepresidenta FAM-Bolivia

**Lic. Rodrigo Puerta Orellana**  
Director Ejecutivo FAM-Bolivia

**ONU-HABITAT**

**Maimunah Mohd Sharif**  
Secretaria General Adjunta de Naciones Unidas  
y Directora Ejecutiva de ONU-Habitat

**Elkin Velásquez Monsalve**  
Representante Regional para América  
Latina y el Caribe

**Sergio Blanco**  
Coordinador de Programa  
ONU-Habitat en Bolivia

**REALIZACIÓN TÉCNICA:**

Bernardo Del Castillo  
Limbert Cabrera  
Javier Ibiert

**EDICIÓN, DIAGRAMACIÓN y DISEÑO:**

ONU-Habitat: Javier Zárate Taborga, Blanca Condori Mamani, Víctor Catacora Loredo, Alan Jurado Chavez y Carlos Andrés López Duque

## **Reporte de Desempeño Fiscal de los Municipios del Sistema de Ciudades de Bolivia**

Derechos reservados 2022

Se permite la reproducción total o parcial del contenido de esta publicación, siempre que sea citada la fuente.

© Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, ONU-Habitat.

### **EXENCIÓN DE RESPONSABILIDAD**

Las denominaciones usadas y la presentación del material de este informe no expresan la opinión de la Secretaría de las Naciones Unidas en lo referente al estado legal de ningún país, territorio, ciudad o área, o de sus autoridades. Ni tampoco en lo que se refiere a la delimitación de sus fronteras o límites, ni en lo relacionado con su sistema económico o nivel de desarrollo.

Los análisis, conclusiones y recomendaciones del informe no reflejan necesariamente los puntos de vista del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, ni de su Consejo de Administración, ni de sus Estados miembros.

Los límites jurisdiccionales, los colores, los nombres y otra información expuesta en cualquier mapa de este volumen no denotan, por parte de ONU-Habitat, juicio alguno sobre la condición jurídica de ninguno de los territorios, ni aprobación o aceptación de tales límites.

La Paz, Bolivia, octubre de 2022

# CONTENIDO

<b>I</b>	INTRODUCCIÓN .....	6
<b>II</b>	ELEMENTOS PARA EL ANÁLISIS DEL DESEMPEÑO FISCAL DE LOS MUNICIPIOS DE BOLIVIA .....	9
<b>III</b>	HALLAZGOS SOBRE EL DESEMPEÑO FISCAL DE LOS MUNICIPIOS DE BOLIVIA.....	18
<b>IV</b>	FICHAS DEL ÍNDICE DE DESEMPEÑO FISCAL MUNICIPAL 2021.....	34

# I

## INTRODUCCIÓN

La gestión de las finanzas constituye un aspecto prioritario en la agenda de las municipalidades del país. Los ingresos y gastos públicos requieren de una administración que implica la aplicación de procesos de planificación, realización y evaluación de programas y proyectos que determinan la eficacia de los Gobiernos Autónomos Municipales en cuanto a la consecución de los ingresos y la asignación de los gastos públicos.

A la vez, al ser los Gobiernos Autónomos Municipales la instancia de poder público de mayor cercanía con la población, están comprometidos con la satisfacción de las necesidades básicas y la generación de oportunidades de realización multidimensional para todos sus habitantes; para ello, la idoneidad en el manejo de los recursos de los que dispone la administración municipal constituye el elemento esencial de la sostenibilidad local a mediano y largo plazo.

Tomando en cuenta lo mencionado, el análisis de las finanzas municipales que se presenta a continuación se centra en la determinación de la capacidad de los Gobiernos Autónomos Municipales para gestionar sus recursos financieros, para ello se presenta un Índice de Desempeño Fiscal Municipal (IDFM), que estima tres dimensiones de gestión municipal: la capacidad para generar ingresos, la capacidad de gasto o asignación de los recursos locales, y la capacidad de facilitar procesos y transparentar información como parte de las responsabilidades y competencias de un Gobierno Autónomo Municipal. Este Índice ofrece, a través de un dato ponderado, la posibilidad de conocer el nivel o capacidad de gestión fiscal de un municipio.

En una primera parte del documento, se detallan los aspectos técnicos y metodológicos referidos a la selección de indicadores que reflejan el desempeño fiscal municipal, la construcción del Índice ponderado y su interpretación. En una segunda sección, se presentan los hallazgos obtenidos sobre las características de desempeño fiscal mediante la consideración de los indicadores seleccionados y el mismo IDFM; cabe señalar que el universo de análisis está constituido por los sesenta y cuatro municipios del Sistema de Ciudades de Bolivia<sup>1</sup>. Finalmente, en una tercera sección, se presentan fichas detalladas del Índice de Desempeño Fiscal Municipal para grupos agregados y para cada uno de los municipios del Sistema de Ciudades de Bolivia.

### **Fundamento normativo**

El Estado boliviano adopta una forma de organización unitaria con autonomías, lo que consiste en otorgar funciones administrativas a entidades territoriales autónomas con el propósito de democratizar la política fiscal y administrativa del Estado y acercar la administración pública a los ciudadanos. Uno de los componentes de la autonomía es la descentralización fiscal, que implica la atribución que tienen las entidades territoriales para tomar decisiones respecto a sus finanzas, tanto en términos de ingresos como de asignación de gastos, en el marco de las limitaciones que establece la ley.

El Índice de Desempeño Fiscal Municipal constituye una herramienta para el monitoreo

---

1 Cfr. Sistema de Ciudades de Bolivia. ONU-Habitat 2021. Disponible en: [https://unhabitat.org/sites/default/files/2021/10/sistema\\_de\\_ciudades\\_de\\_bolivia\\_unh.pdf](https://unhabitat.org/sites/default/files/2021/10/sistema_de_ciudades_de_bolivia_unh.pdf)

de la facultad autónoma de los Gobiernos Autónomos Municipales para administrar sus recursos. La Constitución Política del Estado, en su artículo 272, consagra que la autonomía implica la elección directa de autoridades por las ciudadanas y los ciudadanos, la administración propia de recursos económicos y el ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva, por los órganos del gobierno autónomo municipal en el ámbito de su jurisdicción, competencias y atribuciones.

El artículo 302 de la Constitución Política del Estado en su párrafo I, numeral 23, determina como una de las competencias exclusivas de los Gobiernos Autónomos Municipales elaborar, aprobar y ejecutar sus programas de operaciones y su presupuesto. Este artículo es concordante con lo dispuesto en el artículo 321, párrafo I, del mismo cuerpo legal, que dispone que la administración económica y financiera del Estado y de todas las entidades públicas se rige por su presupuesto.

El artículo 102, numeral 2, de la Ley 031, Marco de Autonomías y Descentralización "Andrés Ibáñez", determina que la administración de los recursos de las entidades territoriales autónomas se ejercerá en sujeción a los siguientes lineamientos:

1. Sostenibilidad financiera de la prestación de servicios públicos, garantizada por las entidades territoriales autónomas, verificando que su programación operativa y estratégica plurianuales se enmarquen en la disponibilidad efectiva de recursos.
2. Autonomía económica financiera para decidir el uso de sus recursos y ejercer las facultades para generar y ampliar los recursos económicos y financieros, en el ámbito de su jurisdicción y competencias.
3. Equidad con solidaridad entre todas las autonomías, a través de la implementación concertada de mecanismos que contribuyan a la distribución más equitativa de los recursos disponibles para el financiamiento de sus competencias.
4. Coordinación constructiva y lealtad institucional de las entidades territoriales autónomas para la implementación de cualquier medida que implique un impacto sobre los recursos de otras entidades, en el ámbito de su jurisdicción.
5. Asignación de recursos suficientes para la eliminación de las desigualdades sociales, de género y la erradicación de la pobreza.

# II

## ELEMENTOS PARA EL ANÁLISIS DEL DESEMPEÑO FISCAL DE LOS MUNICIPIOS DE BOLIVIA

## 1. Introducción

Para los fines del presente documento, se entiende como desempeño fiscal de un Gobierno Autónomo Municipal a la capacidad de este para llevar a cabo las responsabilidades financieras que le son conferidas por ley y que son realizadas para la satisfacción de las necesidades de la población que habita una jurisdicción municipal, mediante la dotación de bienes y servicios. Aquella capacidad es susceptible de medición mediante el análisis de desempeños óptimos y en referencia a prácticas relevantes.

### El Índice de Desempeño Fiscal Municipal

#### Definición

El Índice de Desempeño Fiscal Municipal, elaborado por ONU-Habitat, es una herramienta que establece un estado de situación de la capacidad de gestión financiera de los Gobiernos Autónomos Municipales.

La capacidad fiscal implica la competencia para la administración financiera local y viene determinada por: (i) sus mecanismos de recaudación y logro de disponibilidad de recursos para el cumplimiento de sus funciones, (ii) desempeño en la asignación y ejecución de recursos, y (iii) mecanismos para facilitar procesos y transparentar la información.

La información que provee el Índice devela un estado de situación en cuanto a la administración de recursos municipales y será un insumo de base para la formulación de estrategias encaminadas a la optimización de la gestión financiera de los Gobiernos Autónomos Municipales, también permitirá monitorear el cumplimiento de metas presupuestarias y tener una noción de las características de transparencia fiscal municipal. A su vez, los resultados obtenidos permitirán hacer comparaciones longitudinales, al considerar la evolución de cada jurisdicción a lo largo del tiempo.

#### Dimensiones

La gestión pública municipal, desde el campo de las finanzas, se monitorea desde el análisis de:

- Capacidad de generación o captación de recursos.
- Capacidad de aplicación de recursos.
- Capacidad institucional y transparencia.

#### Construcción del Índice

Según las recomendaciones internacionales<sup>2</sup>, el proceso de construcción de un índice compuesto considera las siguientes etapas: desarrollo del marco teórico-conceptual, selección de variables, imputación de datos faltantes, análisis multivariado,

2 Handbook on constructing composite indicators: Methodology and User Guide. OECD, JRC European Commission, 2008. Guía metodológica: diseño de indicadores compuestos de desarrollo sostenible. CEPAL-GTZ, 2009.

normalización de los datos, ponderación y agregación, robustez y sensibilidad.

El desarrollo del marco teórico y conceptual se sostiene en la definición, el sustento legal y la conceptualización de lo que, dentro de este contexto, se entiende por “buen desempeño fiscal”. La selección de variables se ha realizado en función de los indicadores principalmente utilizados para medir el desempeño fiscal, considerando el ámbito de generación o captación de recursos (ingresos), la capacidad de aplicación de recursos (gasto) y la capacidad institucional y transparencia.

Se han utilizado como principal fuente de información los datos publicados por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas a través del portal SIGEP<sup>3</sup>. Los datos recolectados han sido sistematizados construyendo una serie completa de variables adecuadas para el cálculo de los indicadores definidos. El Índice de Desempeño Fiscal propuesto se calcula a nivel municipal para todos los municipios de Bolivia.

El análisis multivariado de la información ha comprendido el análisis de rangos y de estadísticos descriptivos verificados para dar consistencia de los datos. A través de este proceso, se ha construido la base de los Indicadores de Desempeño Fiscal en hojas de cálculo.

La normalización de la información se ha desarrollado a través de técnicas de estandarización de variables, que permiten obtener puntuaciones de 0 a 100 con relación directa al desempeño fiscal, es decir, una mayor puntuación se corresponde con un mejor desempeño fiscal. Una vez realizada la estandarización, se ha procedido con la agregación de los datos a través de promedios ponderados, considerando la equivalencia entre los componentes dentro del desempeño fiscal. La estandarización se ha realizado estableciendo parámetros ideales (puntos referentes) que determinan un buen desempeño fiscal según los indicadores que componen el Índice. El establecimiento de los parámetros ideales de desempeño fiscal, la normalización y la agregación de las variables que componen el índice se describen a continuación.

### **Benchmarking, normalización y agregación de las variables**

Se trata de un proceso sistemático y continuo para comparar el desempeño de un sujeto o entidad en términos de logros, cumplimiento óptimo de normas, calidad y/o prácticas destacadas con otras entidades similares. El *Benchmark* es un estándar para la comparación entre entidades o actividades de estas, un punto de referencia a partir del cual se establecerán comparaciones.

Para la definición de los puntos referentes, se buscó una diversidad representativa entre los casos considerados, a fin realizar la mayor cantidad viable de comparaciones entre municipios o entidades autónomas. Se estudiaron seis países de Latinoamérica, con distintas formas organizacionales y distintos mecanismos de transferencias; en particular, se consideraron los casos de Colombia y Ecuador por ser países de la misma región que Bolivia y por sus características institucionales: países unitarios y con descentralización de actividades en municipalidades.

3 [https://sigep.sigma.gob.bo/sigep\\_publico/faces/SFPrRepPub?gestion=2016](https://sigep.sigma.gob.bo/sigep_publico/faces/SFPrRepPub?gestion=2016)

Debe señalarse que el proceso de *benchmarking* no se ha basado solo en el análisis de estándares externos; se toma en cuenta, en algunos casos, la comparación de los resultados obtenidos con estándares internos. Los referentes internos corresponden a la comparación de las entidades con el conjunto observado y, por tanto, consigo misma.

## Indicadores de análisis

Para analizar el desempeño fiscal municipal se presenta un conjunto de indicadores que revelan el desempeño de un Gobierno Autónomo Municipal, mediante el análisis del comportamiento de las tres dimensiones ya mencionadas.

Se detallan a continuación cada uno de los indicadores que han sido tomados en cuenta para el análisis del desempeño fiscal de los municipios, el primero de ellos no compone el Índice de Desempeño Fiscal Municipal, pero resulta relevante para establecer un estado de situación inicial.

### Indicadores de la Dimensión Ingresos

#### 1. Ingreso total disponible<sup>4</sup>

Ingresos totales percibidos por el municipio en un (1) año fiscal. Para observar el ingreso total disponible, se toma en cuenta el presupuesto vigente porque este dato refleja con exactitud el monto final de recursos percibidos por un Gobierno Autónomo Municipal en un año. El dato se presenta en millones de bolivianos.

#### 2. Presupuesto por habitante

Indica la relación entre el presupuesto vigente de un municipio y la cantidad de habitantes en su jurisdicción. Se utilizan los datos presupuestarios que recibe el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, el presupuesto final reformulado que los GAM presentan como balance de sus estados financieros y los datos poblacionales del Instituto Nacional de Estadística.

$$Pha = \frac{\text{Presupuesto vigente año } t}{\text{Población municipal año } t}$$

Se considera un valor ideal de 11.000 Bs./pc, obtenido del promedio de los valores máximos observados de los 339 municipios en el periodo 2012-2020.

### Normalización

Considerando los valores observados de la variable, se ha procedido a su estandarización considerando que un buen desempeño fiscal (puntuación de 100) se corresponde con un presupuesto aprobado per cápita mayor o igual a 3.157 Bs./pc (promedio del 25% de los municipios con valores más altos), tomando como valor mínimo (puntuación

<sup>4</sup> Este indicador es referencial de los recursos con los que cuenta un Gobierno Autónomo Municipal, no está incluido en el cálculo del Índice de Desempeño Fiscal Municipal.

estandarizada de "0"), aquellos casos en los que el presupuesto aprobado por habitante sea igual o menor a 1.161 Bs./pc (promedio del 25% más bajo), de la forma:

$$X^s = 100 * \left( \frac{X - \text{Min}(X)}{\text{Max}(X) - \text{Min}(X)} \right)$$

La anterior es la fórmula que se corresponde con una estandarización directa clásica<sup>5</sup>. Normalmente se usa cuando existe evidencia de que su medición cambia dentro de un determinado rango con alta probabilidad y tiene relación directa con el interés investigativo, en este caso, que guarda relación positiva directa con el desempeño fiscal, donde X es la variable observada y Max(X) y Min(X) son los valores máximos y mínimos establecidos.

### 3. Autonomía financiera municipal

Refleja el peso relativo de los ingresos propios en el total de ingresos percibidos por un Gobierno Autónomo Municipal. Esta es una medida del esfuerzo fiscal que hacen las administraciones locales al valorar explícitamente la participación local en la gestión de los ingresos.

La expresión matemática utilizada para el cálculo de este indicador es la siguiente:

$$\text{Autonomía financiera municipal} = \frac{\text{Ingresos propios}}{\text{Ingresos totales}} \times 100$$

Los ingresos propios son: ingresos de operación, venta de bienes y servicios de las administraciones públicas, ingresos por impuestos, tasas, derechos y otros ingresos, e interés y otras rentas a la propiedad.

#### Normalización

El proceso de normalización se ha realizado tomando en cuenta el mejor desempeño de Bolivia, y los desempeños de municipios de Colombia y Ecuador, donde se establece que una buena independencia fiscal representaría una generación de recursos propios de 75% o más.

La regla de decisión entonces establece que si el valor observado de la variable (X) es igual o mayor a 75%, se tiene una puntuación (valor estandarizado - X<sup>s</sup>) de 100. En este caso se puede usar la estandarización con objetivo mínimo<sup>6</sup>, que indica que si el valor de X es menor a X\* (en este caso menor al valor ideal de 75%), el valor estandarizado será menor a 100 e irá decreciendo a medida que X se aleje de X\* (se mueva hacia la izquierda de X\*); pero si el valor de X es igual o mayor a X\*, el valor estandarizado será 100.

5 Measurement of city prosperity: Methodology and Metadata. ONU-Habitat, 2016.

6 Measurement of city prosperity: Methodology and Metadata. ONU-Habitat, 2016.

$$X^s = \begin{cases} 0 & \text{si } X < 0 \\ 100 \left( 1 - \left| \frac{X - X^*}{X^*} \right| \right) & \text{si } 0 \leq X < X^* \\ 100 & \text{si } X \geq X^* \end{cases}$$

Donde X es la variable observada, X<sup>s</sup> la variable estandarizada y X\* el valor ideal de 75%.

### Ingresos basados en la propiedad inmobiliaria

El suelo urbano es el recurso con mayor capacidad de movilizar recursos en una ciudad, tanto por el sector privado como por el público. Se toma en cuenta la cantidad de ingresos del Gobierno Autónomo Municipal por concepto de cobros basados en la propiedad inmueble, en relación con sus ingresos propios y sus ingresos totales.

$$IBST = \frac{13310 \text{ Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles} + 13360 \text{ Impuesto Municipal a la Transferencia de Inmuebles}}{IT}$$

### Normalización

El proceso de normalización se ha realizado tomando en cuenta el mejor desempeño de Bolivia y Ecuador, donde se observa que un nivel apropiado de generación de ingresos basados en suelo corresponde a un 30% o más.

La regla de decisión establece entonces que si el valor observado de la variable (X) es igual o mayor a 30% se tiene una puntuación (valor estandarizado - X<sup>s</sup>) de 100. En este caso se puede usar la estandarización con objetivo mínimo<sup>7</sup>, que indica que si el valor de X es menor a X\* (en este caso menor al valor ideal de 30%), el valor estandarizado será menor a 100 e irá decreciendo a medida que X se aleje de X\* (se mueva hacia la izquierda de X\*); pero si el valor de X es igual o mayor a X\*, el valor estandarizado será 100.

$$X^s = \begin{cases} 0 & \text{si } X < 0 \\ 100 \left( 1 - \left| \frac{X - X^*}{X^*} \right| \right) & \text{si } 0 \leq X < X^* \\ 100 & \text{si } X \geq X^* \end{cases}$$

Donde X es la variable observada, X<sup>s</sup> la variable estandarizada y X\* el valor ideal de 30% o más.

### Indicadores de la Dimensión Gastos

#### 4. Porcentaje de ejecución presupuestaria

El nivel de ejecución presupuestaria indica el porcentaje del presupuesto vigente que ha sido ejecutado en una gestión específica. Se obtiene a través del cociente entre el

<sup>7</sup> Measurement of city prosperity: Methodology and Metadata. ONU-Habitat, 2016.

devengado y el presupuesto vigente multiplicado por 100.

Se considera que el presupuesto se ha ejecutado cuando éste ha sido devengado, y un gasto está devengado cuando nace una obligación de pago por parte de una institución, por la adquisición de bienes o servicios. Por ejemplo, al adquirir una computadora, este gasto se registra como devengado normalmente al momento de recibir el producto, y en este momento se considera como un gasto ejecutado, independientemente de cuándo se realice el pago.

$$EP = \frac{\text{Presupuesto Devengado}}{\text{Presupuesto Vigente}} \times 100$$

### Normalización

La normalización de la variable se realiza a través de la estandarización de esta, considerando como objetivo ideal que el presupuesto ejecutado coincida con el presupuesto programado, es decir, que la ejecución presupuestaria sea del 100%, lo que significaría un buen desempeño fiscal.

En este caso se usa la estandarización con objetivo único (single objective)<sup>8</sup>, que indica que si el valor de X es menor o mayor a X\* (menor al valor ideal de 100%), el valor estandarizado será menor a 100 e irá decreciendo a medida que X se aleje de X\*; pero si el valor de X es igual a X\*, el valor estandarizado será 100.

$$X^s = \begin{cases} 0 & \text{si } X \leq 0 \text{ o } \geq 2X^* \\ 100 \left( 1 - \frac{|X - X^*|}{X^*} \right) & \text{si } 0 < X < 2X^* \\ 100 & \text{si } X = X^* \end{cases}$$

Donde X es la variable observada, X<sup>s</sup> la variable estandarizada y X\* el valor ideal de 100%.

### 5. Porcentaje del presupuesto asignado a gastos en proyectos de inversión

Indica el porcentaje del presupuesto de gastos destinado a gastos en proyectos de inversión como proporción del gasto total, excluyendo partidas no asignables a programas.

Se establece un parámetro mínimo de 20% y un máximo de 64%, según valores promedio de los máximos observados en la última década de los municipios que forman parte del Sistema de Ciudades.

$$\%PI = \frac{\text{Gasto en proyectos de inversión}}{\text{Gasto Total (sin considerar partidas no asignables a programas)}} \times 100$$

8 Measurement of city prosperity: Methodology and Metadata. ONU-Habitat, 2016.

## Normalización

Considerando los parámetros establecidos, la normalización de la variable se realiza a través de una estandarización directa clásica, de la forma:

$$X^s = 100 * \left( \frac{X - \text{Min}(X)}{\text{Max}(X) - \text{Min}(X)} \right)$$

Donde Max(X) y Min(X) son los valores máximos y mínimos observados de X, respectivamente. Si X es mayor a Max(X) su valor estandarizado automáticamente sería 100, y si fuese inferior a Min(X) el valor estandarizado sería 0.

## 6. Autofinanciación de gastos de funcionamiento

El indicador expresa el porcentaje de gastos de funcionamiento que representan los recursos propios generados por el municipio. Se calcula a partir del cociente entre los ingresos propios municipales y los gastos de funcionamiento multiplicados por 100.

$$AGF = \frac{\text{Ingresos Propios}}{\text{Gastos de funcionamiento}} \times 100$$

## Normalización

A través del análisis de la información disponible, se identifica un parámetro ideal mínimo de 100% (X\*), correspondiente con el promedio de los valores máximos observados en la última década. Considerando esto se plantea la estandarización de la variable de objetivo mínimo, la cual establece que si el valor de X es menor a X\*, el valor estandarizado será menor a 100 e irá decreciendo a medida que X se aleje de X\* (se mueva hacia la izquierda de X\*); pero si el valor de X es igual o mayor a X\*, el valor estandarizado será 100.

$$X^s = \begin{cases} 0 & \text{si } X < 0 \\ 100 \left( 1 - \left| \frac{X - X^*}{X^*} \right| \right) & \text{si } 0 \leq X < X^* \\ 100 & \text{si } X \geq X^* \end{cases}$$

## Indicador de la Dimensión Capacidad Institucional y Transparencia

La dimensión de capacidad institucional y transparencia representa la de mayores limitaciones en cuanto al acceso a información. Se ha identificado un indicador disponible, que corresponde con el acceso a información pública y estima la transparencia institucional a través de la información que un Gobierno Autónomo Municipal presenta a través de su página web institucional.

## 7. Acceso a la información pública

Es un indicador que evalúa la información disponible para la población en los portales

web de los Gobiernos Autónomos Municipales. Se consideran los siguientes 10 elementos: 1. Gastos e ingresos, 2. Salarios de ejecutivos, 3. Organigrama, 4. Copias de contratos y licitaciones, 5. Acceso a estadísticas, 6. Noticias públicas y resoluciones, 7. Quejas, preocupaciones y emergencias, 8. Resultados de las elecciones locales, 9. Información impositiva y 10. Procedimientos de licitaciones abiertas.

La puntuación considera 100 puntos, si se encuentran los 10 elementos disponibles, y 0 puntos si no se tiene ningún elemento o no se tiene una página web. El cálculo del indicador para los aglomerados (sistema de ciudades, áreas metropolitanas, municipios capitales de departamento, etc.) se realiza a partir del promedio del número de elementos web de los municipios que conforman el aglomerado.

Se considera un parámetro ideal de 100% correspondiente con la presencia de los 10 elementos dentro del portal web. El indicador no necesita estandarización, dado que sus valores oscilan entre 0 y 100 y guardan relación positiva con el desempeño fiscal, mientras mayor cantidad de elementos contenga una página web habrá mayor transparencia institucional y, por ende, un mejor desempeño fiscal.

### Ponderación y agregación de los indicadores

Se tiene un total de siete indicadores propuestos que, agregados, determinan el Índice de Desempeño Fiscal propuesto, tres (3) están vinculados con la dimensión de generación de recursos, tres (3) con la capacidad de aplicación de recursos y uno (1) caracteriza el acceso a la información. Considerando este desequilibrio en la disponibilidad de información de cada dimensión, se considera un modelo de agregación donde cada componente representa 1/7 de ponderación dentro el Índice de Desempeño Fiscal.

$$IDFM = \sum_{i=1}^7 \frac{1}{7} X_i$$

Siendo  $X_i$  cada componente.

### Interpretación

Considerando los valores normalizados del Índice, que van en una escala de 0 a 100, y para lograr comparaciones consistentes con el CPI, se propone el siguiente criterio de interpretación del IDFM:

10 a 39	Muy débil
39 a 49	Débil
50 a 59	Moderadamente débil
60 a 69	Moderadamente sólido
70 a 79	Sólido
80 a 100	Muy sólido

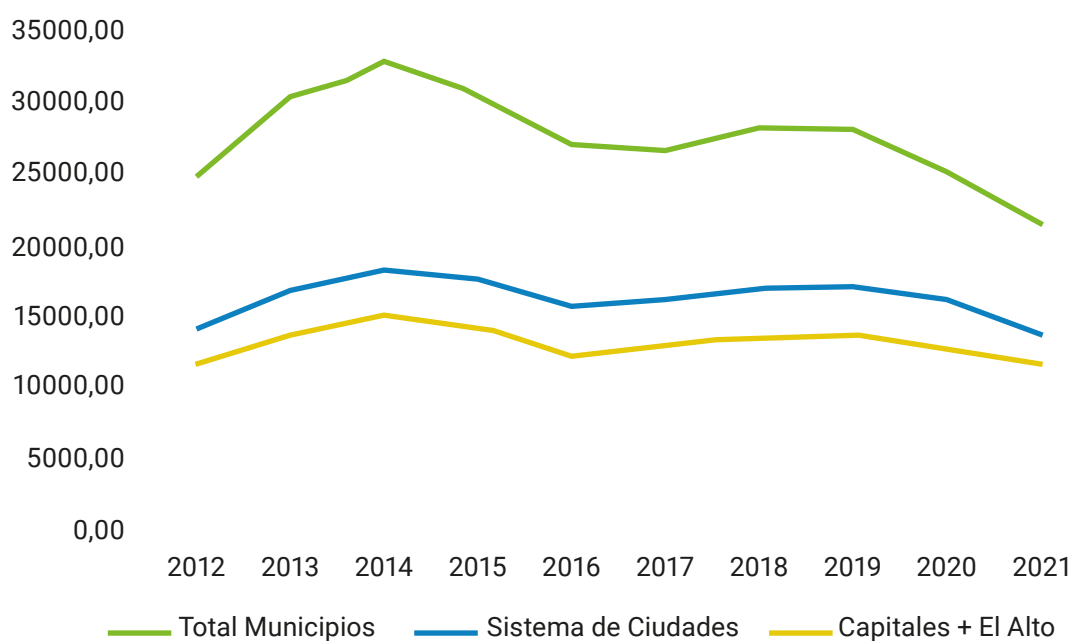
**III**

**HALLAZGOS SOBRE EL  
DESEMPEÑO FISCAL DE LOS  
MUNICIPIOS DE BOLIVIA**

## 1. Los ingresos de los municipios de Bolivia están reduciéndose de forma sostenida

Se toma en cuenta el comportamiento de los ingresos disponibles del conjunto de municipios del país, que se compara con el comportamiento de disponibilidad de ingresos de los Gobiernos Autónomos Municipales del sistema de ciudades y las ciudades capitales + El Alto. Se consideran los datos de presupuesto vigente, que refleja el monto real que cada gobierno municipal tuvo disponible al cierre de cada gestión.

**Gráfico 1.** Ingreso total disponible (en millones de Bs.)



Fuente: ONU-Habitat, elaboración propia (2022)

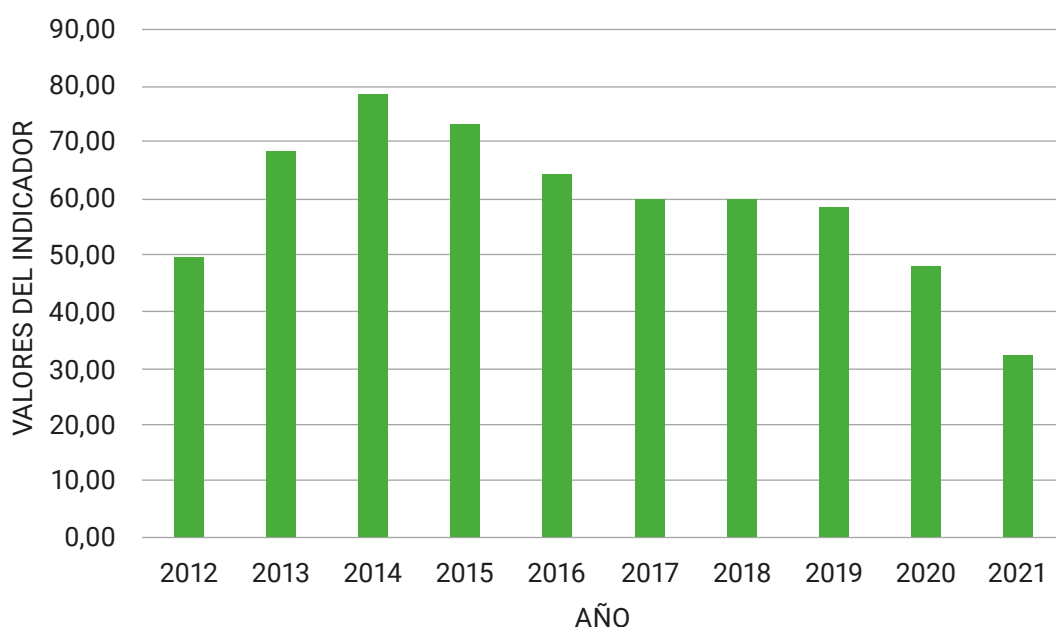
Como se advierte en el Gráfico 1, los ingresos totales disponibles de los Gobiernos Autónomos Municipales del país están experimentando una tendencia de disminución sostenida desde el año 2014. Prácticamente no hay diferencias en cuanto a este comportamiento entre el conjunto de municipios del país, aquellos que conforman el Sistema de Ciudades y las ciudades capitales de departamento.

La tendencia descendente que comenzó en el año 2014 se debió a la desaceleración general de la economía nacional al reducirse los ingresos por venta de hidrocarburos. Entre los años 2016 y 2019 se advertía una tendencia levemente creciente, pero el impacto de la pandemia por COVID-19 fue evidente en las finanzas municipales, observándose una pendiente de reducción muy pronunciada en los últimos dos años.

Se observa también el indicador del Índice de Desempeño Fiscal Municipal referido a la disponibilidad de ingresos de los Gobiernos Autónomos Municipales; el indicador **Presupuesto por habitante**, que refleja la relación entre el presupuesto que tiene aprobado un Gobierno Autónomo Municipal y el número de habitantes que residen en su municipio, otorga una idea sobre la capacidad de atención o posibilidad de gasto que

tiene cada Gobierno Autónomo Municipal. Se considera un valor ideal de 11.000 Bs./pc, obtenido del promedio de los valores máximos observados de los 339 municipios en el periodo 2012-2020.

**Gráfico 2.** Índice de Desempeño Fiscal Municipal (en Bs.)



Fuente: ONU-Habitat, elaboración propia (2022)

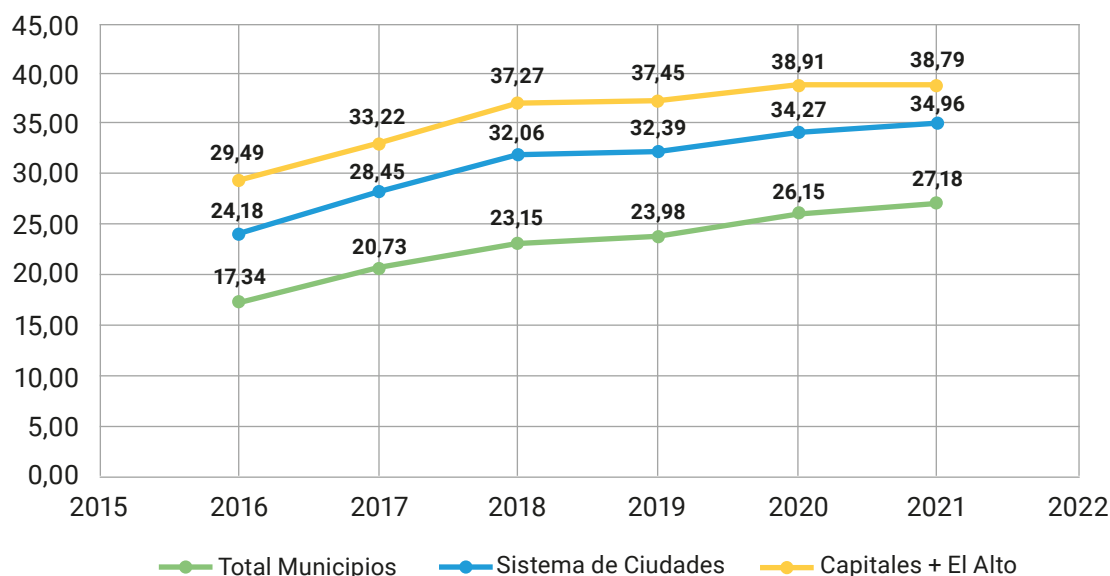
Como se advierte en el Gráfico 2, la calificación obtenida por el conjunto del Sistema de Ciudades en este indicador ha pasado, entre el año 2014 y el año 2021, de una valoración “Sólida” a “Muy débil”, indicador que refleja la necesidad de desarrollar acciones enfocadas en la mejora de la evaluación de este indicador.

## 2. La importancia relativa de los ingresos propios en el presupuesto total se está incrementando

El indicador Autonomía Financiera Municipal refleja el peso relativo de los ingresos propios en el total de ingresos que tiene un gobierno local en un año fiscal. Dicho indicador puede considerarse como una medida del esfuerzo que realizan las administraciones municipales al comparar las fuentes endógenas de ingresos con fuentes externas de recursos. Este indicador sirve para valorar explícitamente el esfuerzo fiscal territorial.

Al considerar los resultados de este indicador, se evidencia que los municipios de Bolivia están logrando mayor autonomía fiscal, es decir, que la importancia que tienen los ingresos que logran de forma autónoma (ingresos propios) tienden a ser más relevantes en la configuración de los ingresos totales de su jurisdicción. Esa tendencia puede observarse en el Gráfico 3.

**Gráfico 3.** *Indicador de Independencia Fiscal (en %)*



Fuente: ONU-Habitat, elaboración propia (2022)

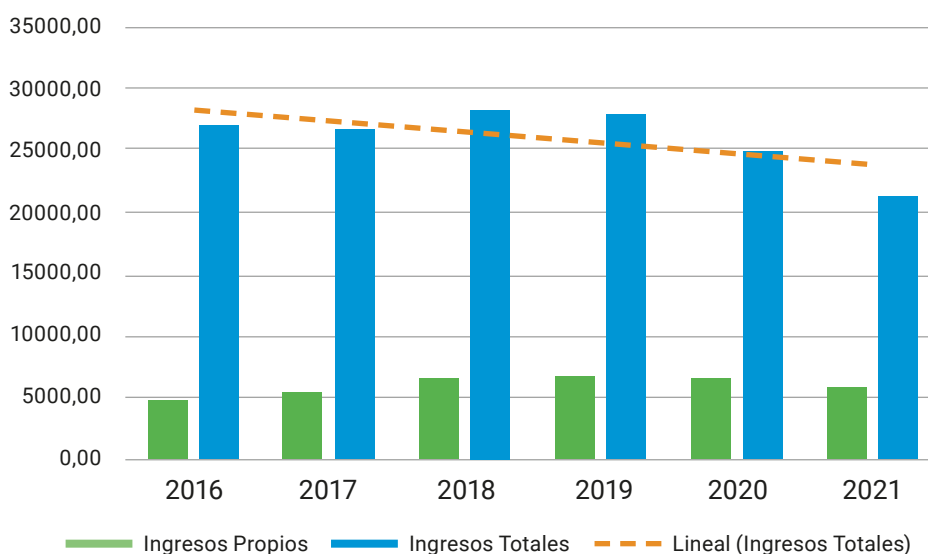
Un primer elemento que se destaca al prestar atención al Gráfico 3, es que hay diferencias de desempeño en cuanto a independencia fiscal entre el conjunto de municipios de Bolivia, los municipios del Sistema de Ciudades y los municipios de las capitales del país. El ejercicio de los municipios de las ciudades capital es el más aventajado porque estos cuentan con mayores capacidades, en relación a otros, para movilizar esfuerzos destinados a la recaudación de ingresos propios.

Se advierte además una tendencia creciente, lo que indicaría que los Gobiernos Autónomos Municipales son más independientes para obtener recursos financieros en relación al Estado central.

Sin embargo, un análisis más detallado devela que el comportamiento mencionado no se presenta como resultado de la incorporación de mejoras en la gestión municipal, sino que la importancia de los recursos propios está creciendo proporcionalmente porque los recursos recibidos por transferencias han tenido una reducción notable.

El Gráfico 4 ilustra con claridad la variación de los ingresos totales y los ingresos propios de los municipios. Se ve que los ingresos propios muestran una tendencia de relativa estabilidad, mientras que los ingresos totales (como se vio antes) están atravesando un proceso de descenso sostenido, ello determina que la incidencia de los recursos propios en los ingresos totales tenga mayor importancia, sin que se hayan realizado mejoras en la captación de recursos propios.

**Gráfico 4.** Ingresos propios e ingresos totales (en millones de Bs.)

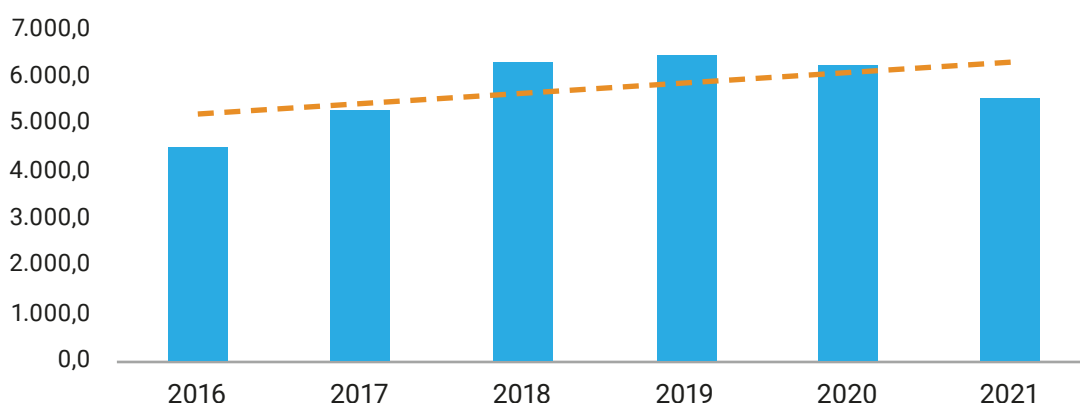


Fuente: ONU-Habitat, elaboración propia (2022)

### 3. El incremento relativo de ingresos propios de los Gobiernos Autónomos Municipales no se refleja en un incremento de la inversión pública municipal

Como se vio en el punto anterior, los ingresos propios de los Gobiernos Autónomos Municipales muestran una tendencia creciente en el periodo de tiempo considerado. Ello mismo se ilustra en el Gráfico 5 para el conjunto de municipios del Sistema de Ciudades de Bolivia.

**Gráfico 5.** Ingresos propios (en millones de Bs.)

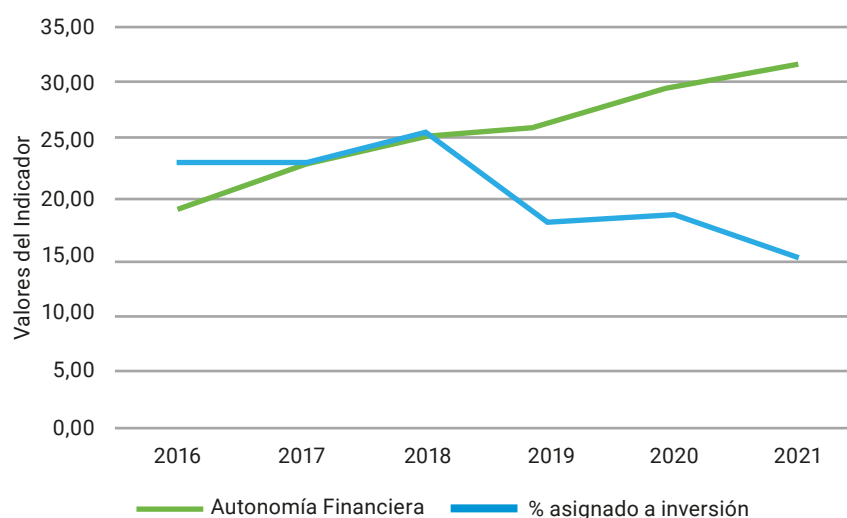


Fuente: ONU-Habitat, elaboración propia (2022)

Para ver la incidencia de esta tendencia en las condiciones generales de desarrollo de los Gobiernos Autónomos Municipales de Bolivia, se han comparado los indicadores del Índice de Desempeño Fiscal Municipal que están relacionados con la generación de ingresos de fuente endógena, por un lado, y la inversión pública municipal, por otro.

Aquella valoración del efecto real que estaría teniendo el incremento de los ingresos propios de los municipios, se ha realizado mediante la comparación del indicador de autonomía financiera con la inversión que realizan los Gobiernos Autónomos Municipales, para ello se toman en cuenta dos indicadores del Índice de Desempeño Fiscal Municipal: Autonomía Financiera Fiscal y Porcentaje del Presupuesto Asignado a Inversión.

**Gráfico 6.** Valores anuales de los Indicadores Autonomía Financiera y Porcentaje Asignado a Inversión para el Sistema de Ciudades de Bolivia



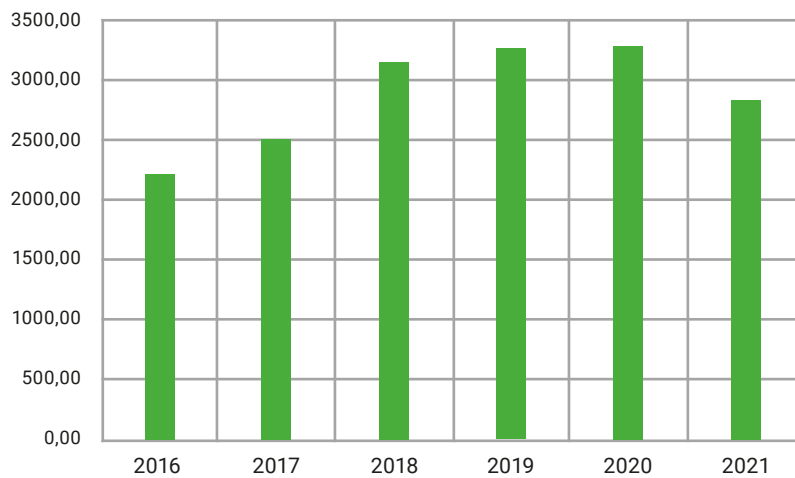
Fuente: ONU-Habitat, elaboración propia (2022)

Como se puede ver en el Gráfico 6, un desempeño creciente del indicador de Autonomía Financiera no refleja un comportamiento similar al del indicador Porcentaje Asignado a Inversión. Esto implica que las mejoras relativas en recaudación de ingresos propios no se están asignando a inversión efectiva en los municipios del Sistema de Ciudades de Bolivia.

#### 4. El suelo urbano no está siendo adecuadamente gestionado para fortalecer las finanzas de los municipios de Bolivia

Para la realización de este reporte se ha calculado el comportamiento de los ingresos municipales que están basados en la propiedad inmueble. Los tres niveles de análisis muestran el mismo comportamiento y para su ilustración se presenta el Gráfico 7., que refleja la evolución de los ingresos basados en la propiedad inmobiliaria en el Sistema de Ciudades de Bolivia.

**Gráfico 7.** Ingresos basados en la propiedad inmobiliaria del Sistema de Ciudades de Bolivia (en millones de Bs.)



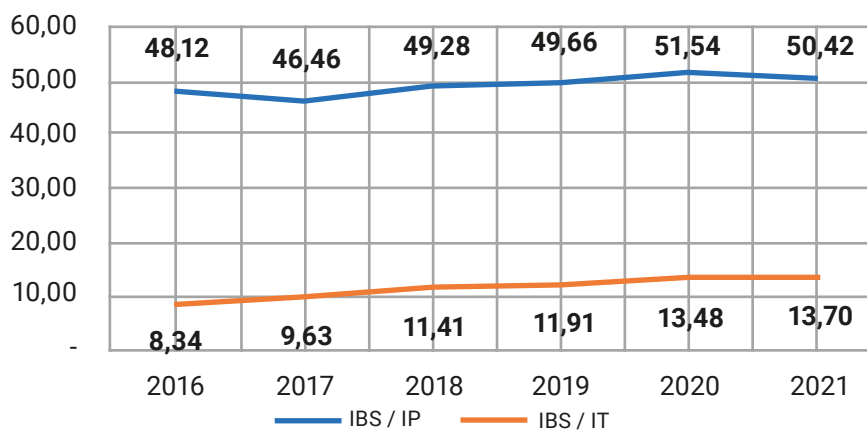
Fuente: ONU-Habitat, elaboración propia (2022)

Como se observa en el gráfico anterior, y a diferencia del comportamiento que tuvieron los ingresos totales de los municipios, los recursos obtenidos por cargas relacionadas con la propiedad inmobiliaria fueron creciendo hasta la desaceleración provocada por el confinamiento y paralización de actividades relacionados a la pandemia del COVID-19.

Sin embargo, si se observa la incidencia que tienen los tributos basados en la propiedad inmobiliaria en la recaudación total, esta es exigua en comparación con lo que la gestión del suelo urbano podría lograr como contribución al financiamiento del desarrollo urbano.

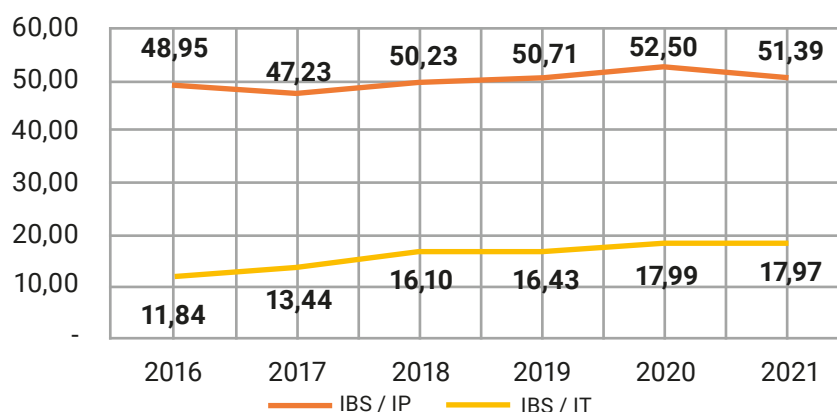
En los gráficos siguientes observamos la incidencia de los tributos basados en la propiedad inmueble, en relación con los ingresos propios y el total de ingresos de los Gobiernos Autónomos Municipales de las tres escalas de análisis que estamos considerando.

**Gráfico 8A.** Ingresos basados en la propiedad inmobiliaria respecto a los ingresos propios y los ingresos totales - municipios de Bolivia (en %)



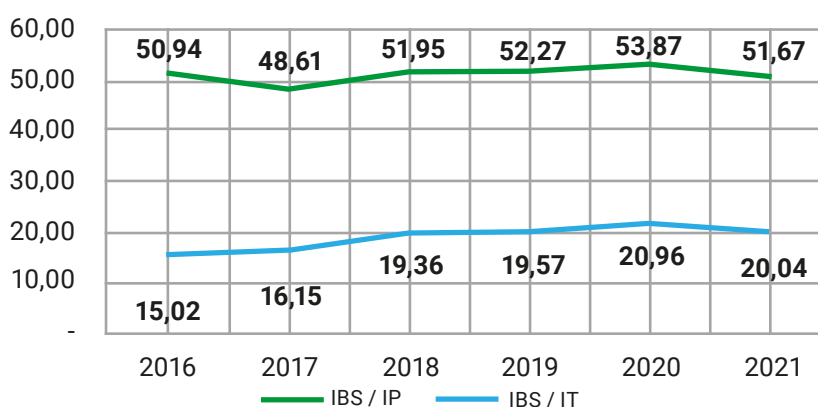
Fuente: ONU-Habitat, elaboración propia (2022)

**Gráfico 8B.** Ingresos basados en la propiedad inmobiliaria respecto a los ingresos propios y los ingresos totales - municipios del Sistema de Ciudades de Bolivia (en %)



Fuente: ONU-Habitat, elaboración propia (2022)

**Gráfico 8C.** Ingresos basados en la propiedad inmobiliaria respecto a los ingresos propios y los ingresos totales - capitales departamentales + El Alto (en %)



Fuente: ONU-Habitat, elaboración propia (2022)

Como se advierte en los gráficos anteriores, las ciudades capitales de departamento conforman el conjunto de municipios donde los ingresos basados en la propiedad inmobiliaria constituyen proporciones más altas, pero en las últimas dos gestiones apenas han superado el 16% de los ingresos totales municipales. Al observar el comportamiento del conjunto de los municipios del país, se advierte que la captación de recursos por este concepto es reducida. Esto constituye un desafío a trabajar, la legislación boliviana establece el marco necesario para gestionar de mejor manera la valorización del suelo, por ejemplo, participando de las plusvalías generadas por la acción urbanística, donde el agente más importante son los municipios.

## 5. Los ingresos basados en la propiedad inmobiliaria están consistentemente relacionados con la autonomía financiera municipal

Como se vio en el título 3, el suelo es el principal elemento de valor de las concentraciones urbanas. La gestión del suelo urbano, por ejemplo, mediante la administración de

plusvalías generadas por la intervención del sector público en las ciudades, es un ámbito que puede fortalecer la autonomía financiera de los municipios del país.

En la serie de Gráficos 9, se representan las siete dimensiones del Índice de Desempeño Fiscal Municipal, allí puede observarse que los municipios que tienen un mejor desempeño en el indicador de ingresos basados en la propiedad inmobiliaria son también quienes tienen puntajes más elevados en el indicador estandarizado de Autonomía Financiera Municipal.

**Gráfico 9A.** Índice de Desempeño Fiscal Municipal GAM de La Paz 2021



**Gráfico 9B.** Índice de Desempeño Fiscal Municipal GAM de Cobija 2021



**Gráfico 9C.** Índice de Desempeño Fiscal Municipal GAM de Cochabamba 2021

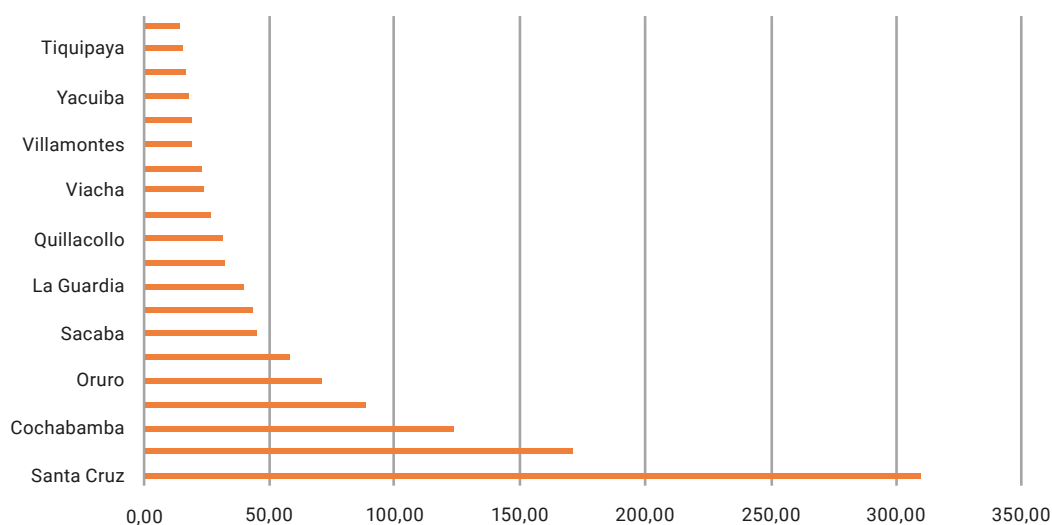


Si se observan los indicadores de Ingresos Basados en Propiedad Inmobiliaria (suelo) y Autonomía Financiera Municipal, se advierte que hay una asociación entre estos, como en los casos de La Paz y Cochabamba; en cambio, un bajo desempeño de los ingresos basados en suelo también implica una reducida autonomía financiera, como ocurre con el caso de Cobija.

## 6. Los Gobiernos Autónomos Municipales no están desarrollando mecanismos suficientes para aprovechar las oportunidades del proceso de urbanización

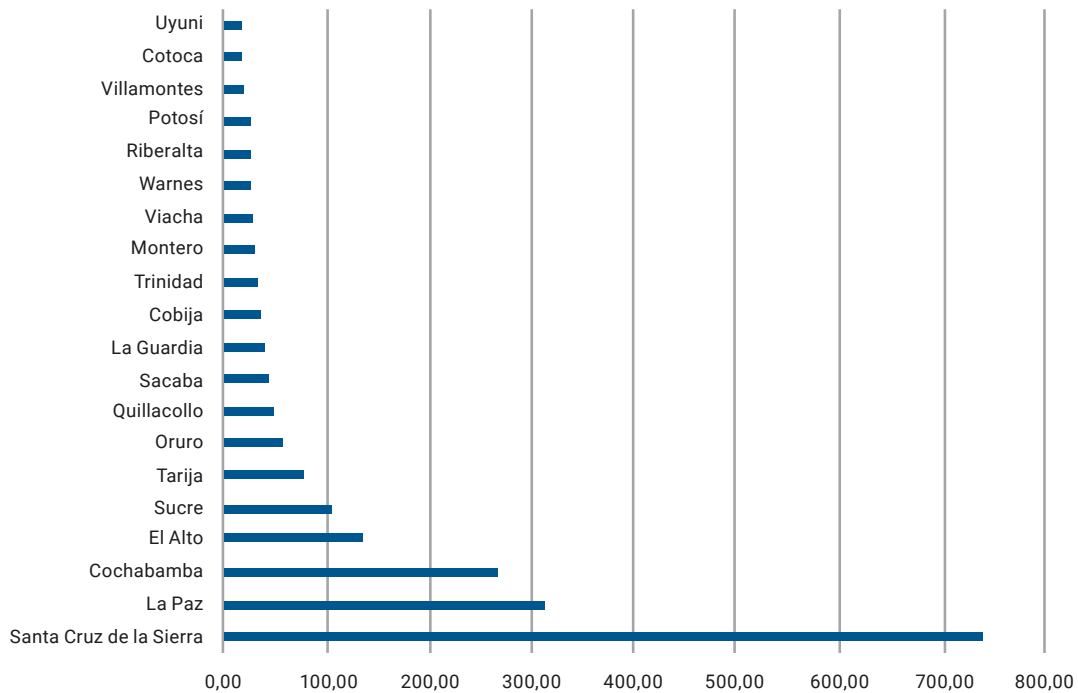
Si bien el proceso de consolidación urbana que está viviendo el país genera distintas necesidades y desafíos para resolver, este proceso también abre oportunidades relacionadas a la administración de las aglomeraciones y la creación de circuitos que se deben planificar y que pueden generar recursos para ser reinvertidos en el territorio.

**Gráfico 10A.** Municipios del Sistema de Ciudades con mayor superficie de ocupación urbana, 2019 (en km<sup>2</sup>)



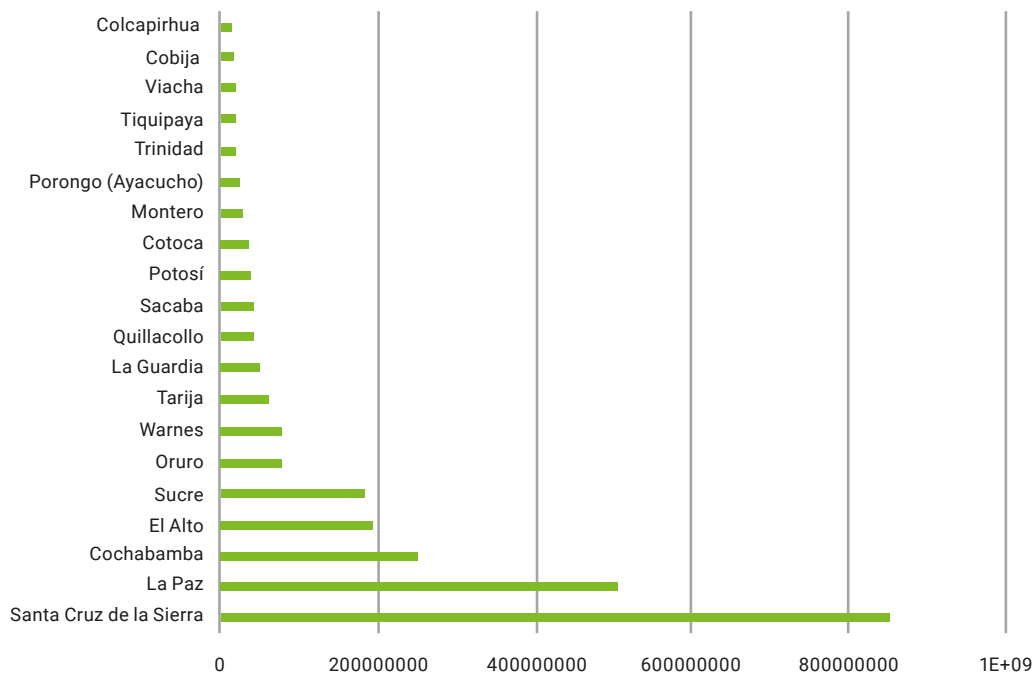
Fuente: ONU-Habitat, elaboración propia (2022)

**Gráfico 10B.** Municipios del Sistema de Ciudades que captan mayores recursos no tributarios, 2019 (en millones de Bs.)



Fuente: ONU-Habitat, elaboración propia (2022)

**Gráfico 10C.** Municipios del Sistema de Ciudades que captan mayores recursos basados en propiedad inmobiliaria, 2019



Fuente: ONU-Habitat, elaboración propia (2022)

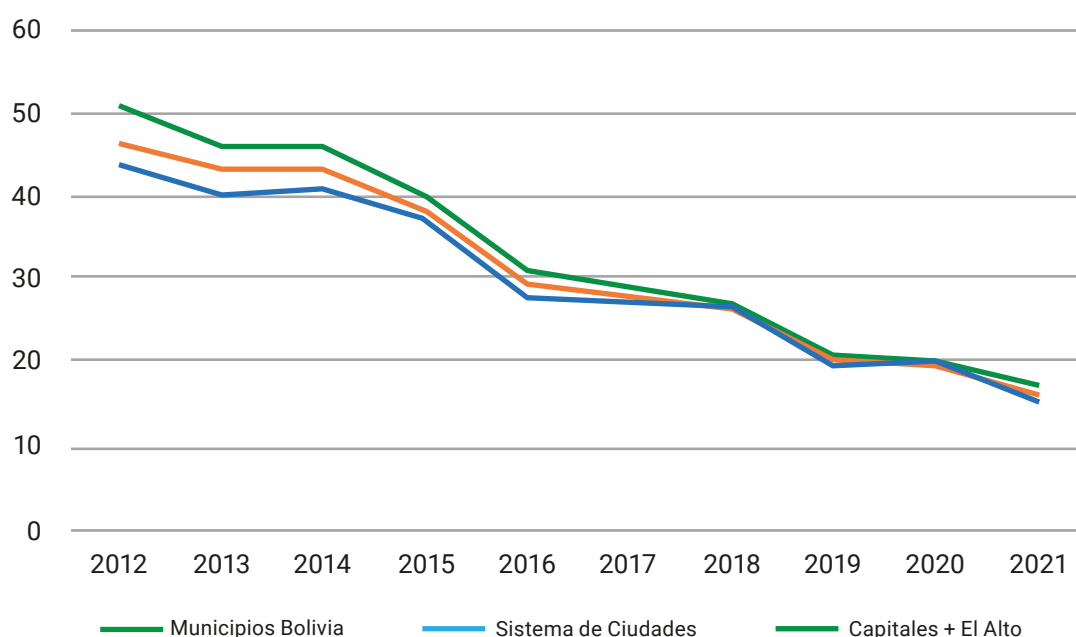
Como puede verse en el conjunto de gráficos 10, los municipios que tienen una mayor superficie de espacio urbanizado en su jurisdicción, con excepción de Santa Cruz y La Paz, no son quienes mayores ingresos logran por gestión del suelo o por la captación de recursos ligados a la aglomeración territorial, aquellos de fuentes como venta de bienes y servicios, tasas, patentes y operaciones financieras (ingresos no tributarios). Por supuesto, la administración de estas partidas requiere el desarrollo de algunas capacidades en la administración municipal, pero precisamente ese es el reto que se debe cumplir.

## 7. La proporción de recursos que los Gobiernos Autónomos Municipales destinan a gastos de inversión se están reduciendo con celeridad

El proceso de expansión de los ingresos disponibles que los Gobiernos Autónomos Municipales han experimentado en los primeros años de la década de 2010, se tradujo en un aumento del gasto corriente y, al parecer, ha ido deprimiendo las posibilidades de inversión efectiva por parte de los gobiernos locales.

Las administraciones municipales han consumido los excedentes presupuestarios, llegando incluso a agotar la capacidad de endeudamiento, incorporando nuevas cargas financieras en la medida que lo permite el ahorro neto. En un escenario de elevado crecimiento de los ingresos corrientes extraordinarios, que no recurrentes, porque los ingresos que más han aumentado son los relacionados con la fuerte actividad urbanística, el mayor ahorro neto ha inducido un aumento del endeudamiento, en la medida que se garantizaba la viabilidad financiera.

**Gráfico 11.** Porcentaje del presupuesto asignado a inversión - municipios de Bolivia



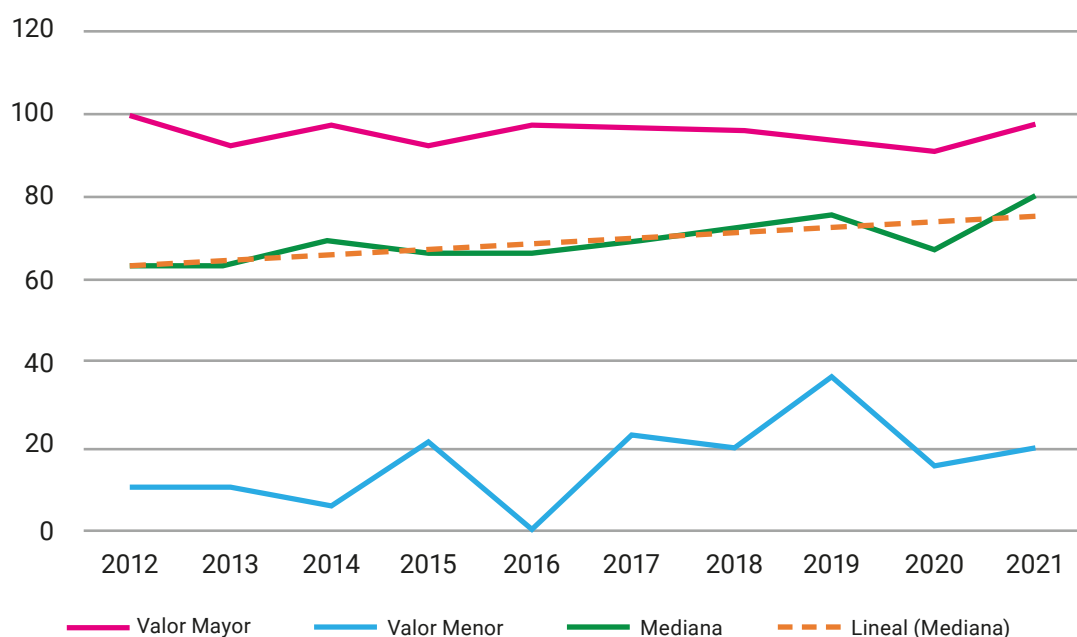
Fuente: ONU-Habitat, elaboración propia (2022)

Como se advierte en el Gráfico 11, la reducción de las asignaciones presupuestarias para inversión ha sido similar en las tres escalas de análisis: municipios de Bolivia, Sistema de Ciudades y ciudades capitales.

## 8. Los desempeños de ejecución presupuestaria han mejorado en los últimos años, pero ello no se refleja en una mayor inversión pública local

El nivel de ejecución presupuestaria indica el porcentaje del presupuesto disponible que ha sido realizado o asignado efectivamente hacia un destino específico.

**Gráfico 12.** Valores superiores, inferiores y mediana de la ejecución presupuestaria de los municipios de Bolivia (en porcentaje)



Fuente: ONU-Habitat, elaboración propia (2022)

Como puede verse en el Gráfico 12, la mediana<sup>9</sup> de los registros de ejecución presupuestaria de los municipios de Bolivia mantiene en una tendencia ascendente en el transcurso de los años, ello implicaría que las capacidades de gestión de recursos y de asignación de estos no está mejorando.

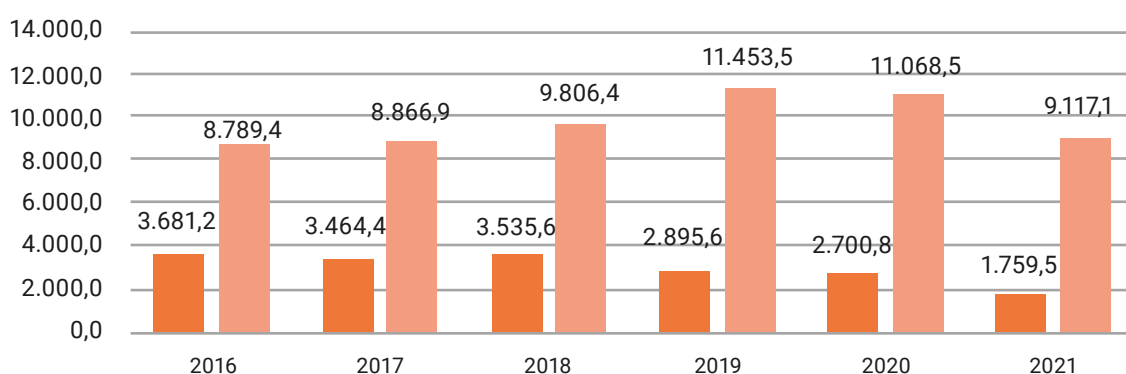
Sin embargo, como se vio en el punto anterior, la capacidad de inversión de los gobiernos locales no se ha incrementado en los últimos años, al contrario, se ha contraído notablemente. Ello indica que los Gobiernos Autónomos Municipales están ejecutando principalmente recursos de funcionamiento o gasto corriente. Esta evidencia marca también la necesidad de establecer y posicionar nuevos indicadores del desempeño de gastos de los Gobiernos Autónomos Municipales, trascendiendo el dato aislado de la ejecución presupuestaria.

<sup>9</sup> Se utiliza la mediana como medida de tendencia central, porque no es distorsionada por valores inferiores o superiores atípicos, que podrían modificar el resultado del cálculo.

## 9. Una proporción mayoritaria del presupuesto de los Gobiernos Autónomos Municipales se asigna a gastos de funcionamiento

Como se ha visto, una proporción cada vez menor del presupuesto de los Gobiernos Autónomos Municipales se asigna a gastos de inversión, esa situación muestra la realidad complementaria de que una gran parte de los ingresos municipales se asignan para respaldar los gastos de funcionamiento.

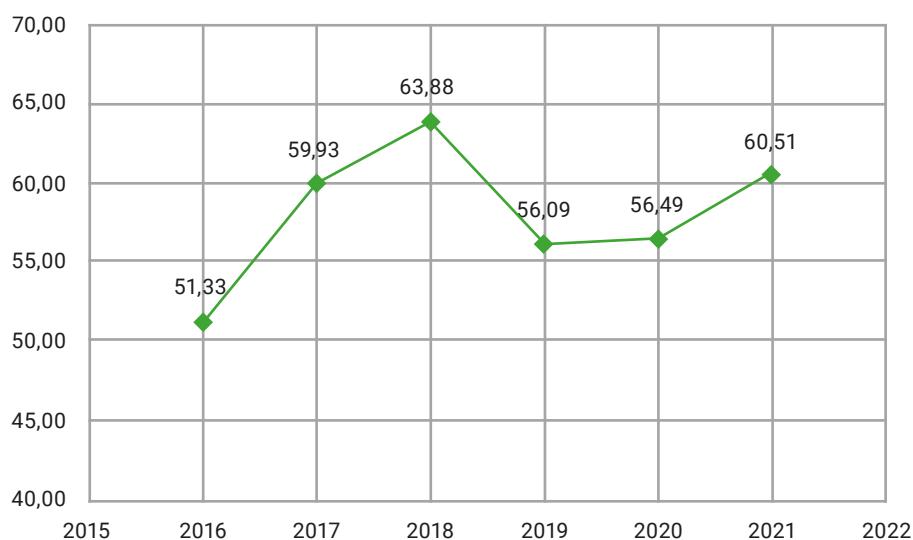
**Gráfico 13.** Distribución de gastos de funcionamiento y de inversión - municipios del Sistema de Ciudades de Bolivia (en millones de Bs.)



Fuente: ONU-Habitat, elaboración propia (2022)

Se toma en cuenta también el indicador del Índice de Desempeño Fiscal Municipal que hace referencia a los gastos de funcionamiento. Se evalúa si los ingresos que obtiene un Gobierno Autónomo Municipal se equiparan con las asignaciones de gasto corriente, ello implica una aproximación a la sostenibilidad de los Gobiernos Autónomos Municipales.

**Gráfico 14.** Índice de Desempeño Fiscal Municipal - Indicador de Autonomía de Gastos de Funcionamiento - municipios del Sistema de Ciudades de Bolivia



Fuente: ONU-Habitat, elaboración propia (2022)

Los valores del Indicador de Autonomía de Gastos de Funcionamiento, para los municipios del Sistema de Ciudades de Bolivia registrados entre los años 2016 y 2021, fluctúan entre los valores extremos de 45,63 y 57,11, lo que significa desempeños entre débiles y moderadamente débiles; así, los municipios del Sistema de Ciudades de Bolivia casi no llegan a generar recursos suficientes para sustentar sus gastos de funcionamiento. El panorama es más crítico aún si se considera a la totalidad de municipios del país, en ese caso es evidente que los gobiernos locales no generan recursos suficientes siquiera para sustentar sus gastos de funcionamiento.

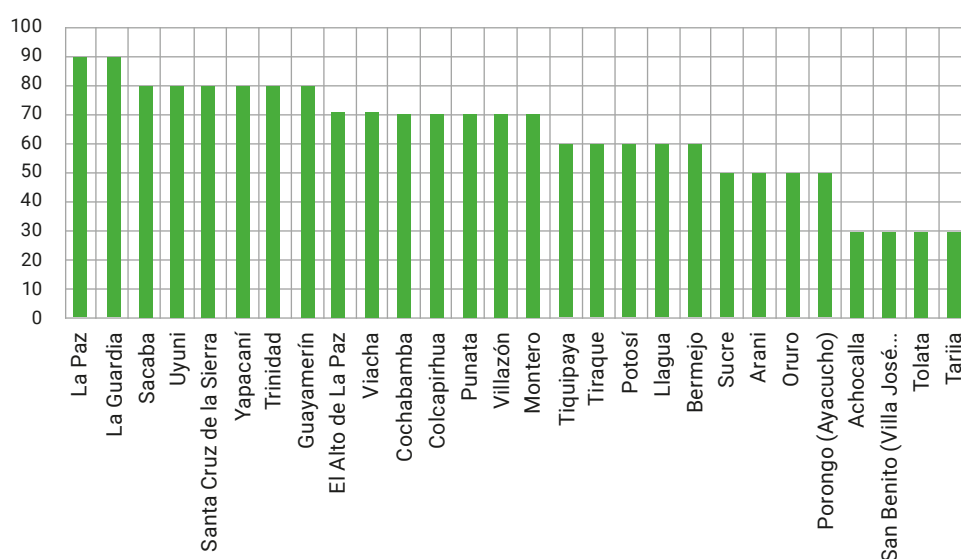
## 10. El acceso a información que los Gobiernos Autónomos Municipales brindan a la población sobre las definiciones y asignaciones presupuestarias es muy limitado

El Índice de Desempeño Fiscal Municipal incluye un indicador que evalúa la información disponible que los Gobiernos Autónomos Municipales ponen a disposición de la población, para que esta conozca elementos referidos a sus representantes y las decisiones que se toman desde el sector público.

Se ha considerado el indicador “Acceso a Información” para el año 2021 y para el conjunto de municipios que conforman el Sistema de Ciudades, se trata de 64 Gobiernos Autónomos Municipales, de los cuales se ha encontrado que solo 28, es decir el 43,75% de los municipios del Sistema de Ciudades, disponen de medios de difusión abierta sobre su gestión.

El dato anterior no significa que 28 municipios otorguen información plena, el dato nos indica que ese número de Gobiernos Autónomos Municipales brinda, al menos, algo de información. Se ha observado la calificación ponderada que los municipios obtienen en este indicador del IDFM, cuyos los datos se presentan en el gráfico 15.

**Gráfico 15.** Detalle de puntuación del indicador Acceso a Información del Índice de Desempeño Fiscal Municipal (2021)



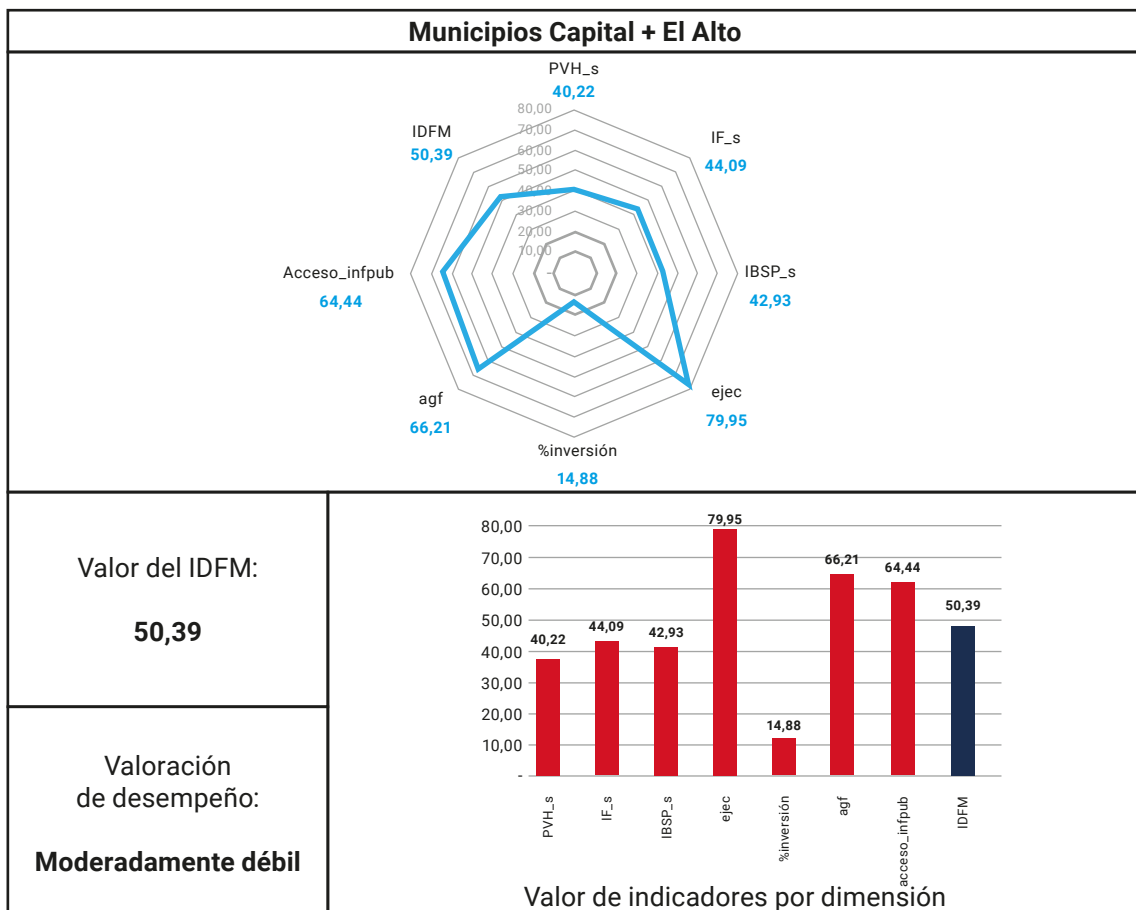
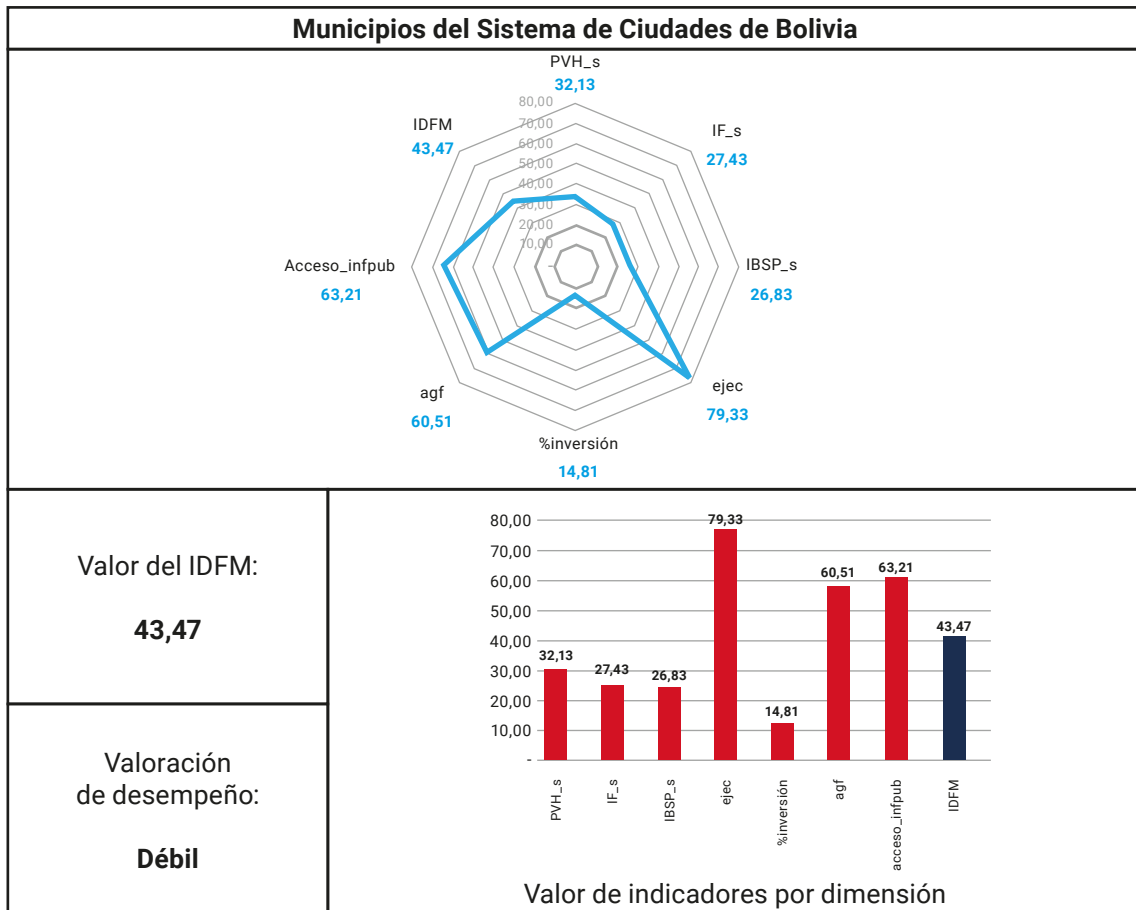
Fuente: ONU-Habitat, elaboración propia (2022)

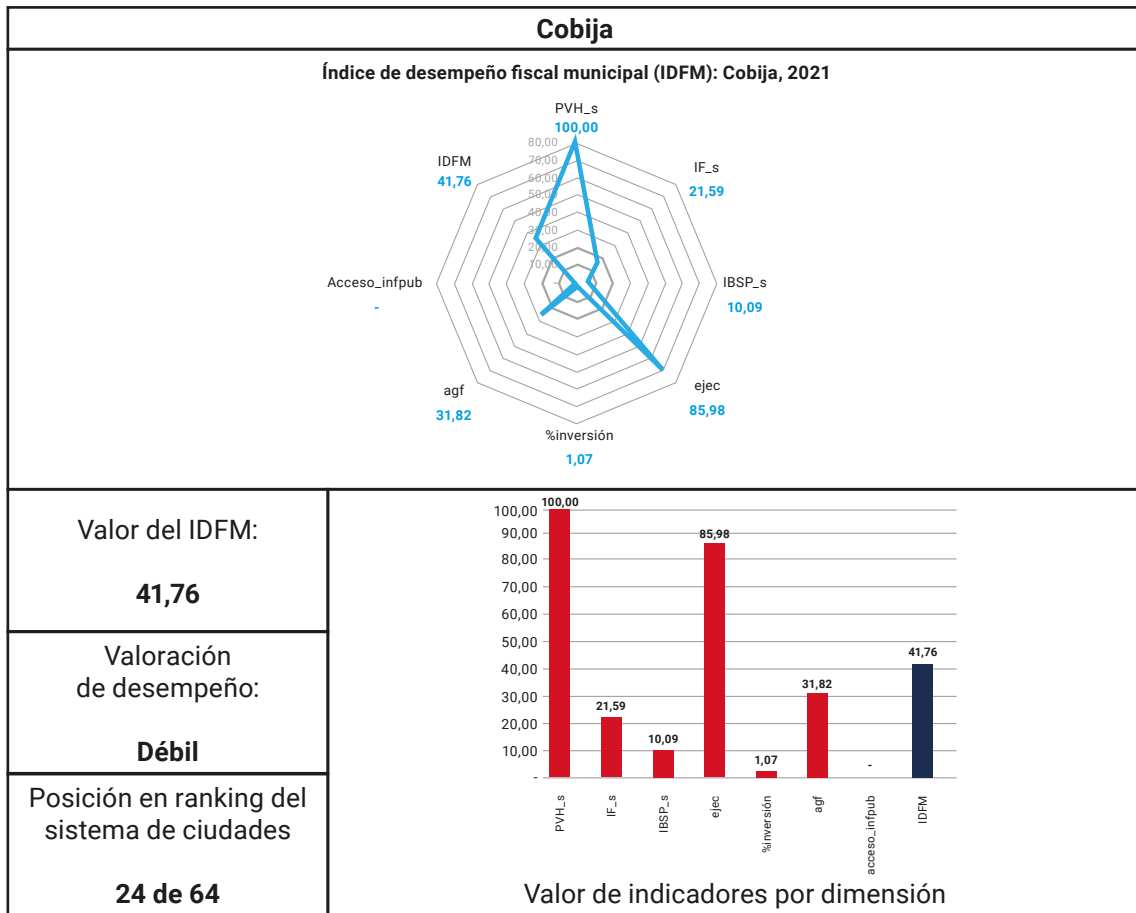
Como puede observarse, solo los Gobiernos Autónomos Municipales de La Paz y La Guardia tienen un puntaje de 90 (en una escala de 0 a 100) y una proporción notable de Gobiernos Autónomos Municipales logra una puntuación igual o menor a 50, lo que significa que ofrecen información limitada a la población.

Los resultados que se observan al evaluar este indicador evidencian la necesidad de impulsar iniciativas de gobierno abierto y democratización de la información.

**IV**

**FICHAS DEL ÍNDICE DE  
DESEMPEÑO FISCAL  
MUNICIPAL 2021**





Con el apoyo de



**FAM - BOLIVIA**  
FEDERACIÓN DE ASOCIACIONES  
MUNICIPALES DE BOLIVIA



Suecia  
**Sverige**

**ONU**  **HABITAT**  
POR UN MEJOR FUTURO URBANO