

Derechos humanos, transferencias y gasto*

*Oswaldo Nina Baltazar***

Los informes de seguimiento a las recomendaciones del Comité de Derechos Humanos Económicos, Sociales y Culturales están mostrando que la situación de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) para la mayoría de los bolivianos y bolivianas está empeorando. Asimismo, existen claras evidencias de que este escenario tenderá a profundizarse a mediano y largo plazo, mientras subsistan las condiciones de pobreza que aqueja a la mayoría de la población y no se cuente con gobiernos y actores no estatales capaces de respetarlos, promoverlos, protegerlos y cumplirlos.

La situación de los DESC depende de la realización de inversiones y la aplicación de recursos públicos y una acción deliberada de las organizaciones públicas o de la comunidad en su conjunto. Sin embargo, los últimos acontecimientos sobre la distribución del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) están mostrando que la naturaleza y calidad del debate sobre las transferencias fiscales no parece encontrarse a la altura de la importancia del tema. Una vez más, la falta de una visión, de metas y de plazos claros que permitan llevar a cabo la descentralización política, administrativa y fiscal del país terminará favoreciendo la manipulación política del asunto de las transferencias. De esta manera, se contribuirá a diluir la posibilidad de un debate serio que apunte a la formación de un consenso nacional sobre los objetivos, volumen y sistema de gestión de las transferencias fiscales hacia las prefecturas y los municipios.

El presente artículo tiene como objetivo realizar una evaluación de las transferencias fiscales y la asignación del gasto social para proponer algunos lineamientos que puedan facilitar el diseño de un mecanismo de transferencias intergubernamentales que pro-

* El artículo es un resumen de un estudio realizado por el autor para la elaboración de la Estrategia Nacional de Derechos Humanos.

** Director del Grupo Integral SRL.

mueva la equidad y la justicia y por consiguiente el acceso a los servicios de educación, salud y servicios básicos, que son derechos que el Estado debe proporcionar.

Transferencias fiscales

Las transferencias fiscales apuntan a resolver un problema de desequilibrio entre responsabilidades y recursos, es decir, a solucionar el desequilibrio existente entre las responsabilidades de promover el desarrollo y prestar servicios locales que tienen los municipios. Un sistema de transferencias debe tomar en cuenta los siguientes factores: (1) cómo se manifiesta este desequilibrio en un país y en un momento determinado; y (2) cómo hacer para garantizar que la acción del Estado tienda a subsanar dicho desequilibrio. En general, un sistema de transferencias intergubernamentales tiene que estar bien diseñado para que no termine creando más problemas de los que realmente ayuda a solucionar, por ejemplo, desalentando el esfuerzo fiscal a nivel local o aumentando los recursos de aquellos municipios cuyas prácticas de asignación y uso de recursos continúan siendo poco claras, ineficientes o injustas.

Cuando se analiza la repartición de los impuestos para el caso de Bolivia (véase Cuadro 1), se puede constatar que existen múltiples criterios de distribución y que éstos no necesariamente responden a las necesidades de cada nivel de administración, como se observará más adelante. Una revisión de la normativa legal en cuanto al origen de los ingresos fiscales subnacionales y competencias (Ley de Participación Popular, Ley de Descentralización Administrativa, Ley de Municipalidades, Ley del Diálogo Nacional y Decreto Supremo No. 28421 para la distribución de recursos de IDH para prefecturas y municipalidades) muestra que las bases de distribución, en su mayoría, no contemplan ciertos desequilibrios verticales u horizontales, las externalidades interjurisdiccionales y el logro de objetivos nacionales en el ámbito subnacional, entre otros.

La Ley de Participación Popular, por ejemplo, transfiere la infraestructura física en los servicios de salud, educación, cultura, deportes, caminos vecinales y microriego. Sin embargo, la distribución igualitaria por habitante de los recursos de coparticipación tributaria no contempla la capacidad fiscal de los municipios, que es un aspecto crítico para el cumplimiento de las nuevas competencias municipales. Por otro lado, la distribución de recursos mediante la Ley del Diálogo Nacional 2000, que asigna recursos en base a criterios tales como pobreza o población escolarizada y por habitante, no considera las

necesidades de gasto en el nivel municipal, que es necesario para distinguir regiones o municipios con mayores problemas en la provisión de los servicios de educación y salud.

Cuadro 1
Distribución de Impuestos, 2005

	Nacional	Departamental	Municipal	Otro
Ingresos nacionales: IVA, RC-IVA, IT, IUE, ICE, GA, ISAE, ITGB.	75%		20%	5% Universidades
Impuestos municipales: IPB, IMT			100%	
ITF	100%			
IDH	37%	33%	24%	6% Universidades
IEHD	65%	35%		
Recursos hidrocarburos				
Regalías	33%	66%		
Patentes			50%	50% MDS
Recursos forestales				
Patentes aprovechamiento		35%	25%	10% FNDF y 30% SF
Patentes desmonte		25%	25%	50% FNDF
Recursos mineros				
Regalías		100%		
Patentes			30%	70% Varios
ICM		100%		

Fuente: Red de análisis fiscal, Ministerio de Hacienda.

Nota:

- IVA : Impuesto al Valor Agregado
- RC-IVA : Régimen Complementario al IVA
- IT : Impuestos a las Transacciones
- IUE : Impuesto sobre Utilidades de las Empresas
- ICE : Impuesto al Consumo Específico
- GA : Gravamen Arancelario
- ISAE : Impuesto a las Salidas Aéreas al Exterior
- ITGB : Impuesto a las Transmisiones Gratuitas de Bienes
- IMT : Impuesto Municipal a las Transferencias
- IPB : Impuesto a la Propiedad de Bienes
- ITF : Impuesto a la Transferencias Financieras
- IDH : Impuesto Directo a los Hidrocarburos
- IEHD : Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados
- ICM : Impuesto Complementario Minero
- FNDF : Fondo Nacional de Desarrollo Forestal
- SF : Superintendencia Forestal
- MDS : Ministerio de Desarrollo Sostenible.

La distribución de los impuestos carece de una racionalidad integral y una perspectiva de derechos humanos, por lo cual está creando desigualdad en la asignación de los recursos a nivel municipal y prefectural. Como se puede observar en el Cuadro 2, existen diferencias marcadas cuando se compara el ingreso *per cápita*: por ejemplo, el departamento de Pando es el más favorecido; en cambio, los más perjudicados son Santa Cruz, a nivel municipal, y La Paz, a nivel prefectural.

Cuadro 2
Transferencias fiscales a municipios y prefecturas, 2005
(en millones de \$US)

Item	Total	CHU	LPZ	CBBA	ORU	PTS	TJA	SCZ	BEN	PAN
Municipios										
Coparticipación tributaria	191.8	12.3	54.5	33.7	9.1	16.4	9.1	47.1	8.4	1.2
Coparticipación tributaria por IDH	100.3	9.0	16.7	12.0	9.0	9.0	11.4	15.0	9.0	9.0
Recursos HIPC	34.3	3.0	9.2	5.2	2.3	4.4	1.8	5.0	2.3	1.0
Ingreso total	326.4	24.4	80.5	50.9	20.4	29.9	22.3	67.1	19.7	11.2
Per cápita (\$US)	39.4	45.9	34.3	35.0	52.1	42.2	57.0	33.0	54.3	213.3
Prefecturas										
IEHD	44.4	3.9	8.8	6.4	3.5	4.4	3.5	7.9	3.4	2.6
Fondo de compensación	22.2	1.1	12.8	1.4	0.8	2.9	0.0	3.1	0.0	0.0
IDH	136.7	14.8	14.8	14.8	14.8	14.8	18.3	14.8	14.8	14.8
Regalías	148.5	6.0	0.7	21.5	4.4	3.3	74.4	26.4	7.8	4.0
Ingreso total	351.8	25.8	37.1	44.1	23.5	25.4	96.2	52.2	26.0	21.4
Per cápita (\$US)	42.5	48.5	15.8	30.3	60.0	35.8	245.9	25.7	71.7	407.6
Recursos										
Ingreso total	678.2	50.2	117.6	95.0	43.9	55.3	118.5	119.3	45.7	32.6
Per cápita (\$US)	82.0	94.4	50.0	65.3	112.0	78.0	302.9	58.8	126.0	621.0
NBI										
Educación (%)	52.5	70.7	49.1	52.6	47.2	72.4	60.5	43.6	54.6	61.3
Salud (%)	37.9	40.4	64.9	28.3	58.8	59.6	14.7	6.4	31.7	39.3

Fuente: Red de Análisis Fiscal. Ministerio de Hacienda.

Nota: CHU=Chuquisaca; LPZ=La Paz; CBBA= Cochabamba; ORU=Oruro; PTS= Potosí; TJA=Tarija; SCZ= Santa Cruz; BEN= Beni; y PAN=Pando.

La comparación entre las transferencias y las necesidades insatisfechas básicas (NBI) muestra la ausencia de relación entre ambas variables. Por ejemplo, el departamento de Potosí, que tiene las mayores necesidades en educación y salud, posee un ingreso *per cápita* menor que aquéllos que tienen, aproximadamente, las mismas necesidades. Por otro lado, se puede observar también que existen diferencias en las necesidades dentro del propio departamento. En consecuencia, una transferencia fiscal por habitante o población escolarizada, como es el caso del mecanismo de la Ley del Diálogo 2000, que no incorpora diferencias en los gastos en que se incurre para prestar estos servicios, no proporcionará acceso con equidad a los servicios de educación o salud, independientemente de la riqueza y de las condiciones socioeconómicas del lugar de residencia de los usuarios.

Gasto social

El actual sistema de transferencia fiscal y de competencias tuvo impacto significativo en la evolución del gasto social. El Cuadro 3 muestra que el gasto social de los gobiernos subnacionales está comenzando a tener una participación moderada en el total, especialmente el de los gobiernos municipales. Este comportamiento se explica por el proceso de profundización de la descentralización, que otorgó competencias a las prefecturas y municipios mediante la Ley de Participación Popular, primeramente, y recientemente por medio del Decreto Supremo No. 28421. Por otro lado, se puede observar que el Gobierno Central continúa teniendo una alta participación en actividades como servicios públicos generales, seguridad social, defensa, orden público y seguridad.

La transferencia de competencias a los gobiernos subnacionales ha contribuido a mejorar el acceso a los servicios básicos; sin embargo, existe consenso en que los resultados hubieran sido mejores si antes de la descentralización los nuevos actores hubieran sido capacitados para determinar sus prioridades con criterios de equidad y necesidad de gasto.

En relación a educación, por ejemplo, algunos estudios señalan que la inversión no ha sido utilizada correctamente, situación que se atribuye a la falta de criterios de los alcaldes y la sociedad civil. Por ejemplo, existen municipios donde la gente demanda obras que no van de acuerdo a sus necesidades. Otros mencionan que no han funcionado los mecanismos de articulación e integración, porque el manejo de los recursos

Cuadro 3
Composición del gasto público por destino, promedio 2000-2003
(en porcentaje)

Destino	Composición					Total
	Total	Central	Prefectura	Municipal	Otros ¹	
Servicios públicos generales	16.2	72.1	4.2	12.1	11.6	100.0
Asuntos económicos	26.4	10.6	13.9	10.3	65.2	100.0
Defensa	4.9	99.8	0.0	0.0	0.2	100.0
Orden público y seguridad	5.9	98.5	0.3	1.0	0.3	100.0
Actividades recreativas y culturales	1.2	18.8	11.8	59.2	10.2	100.0
Protección del medio ambiente	2.0	30.7	20.3	38.7	10.3	100.0
Vivienda y servicios comunitarios	3.8	16.6	8.9	61.9	12.6	100.0
Salud	8.2	14.1	24.6	10.2	51.1	100.0
Educación	16.6	57.8	5.4	9.9	26.8	100.0
Seguridad social	14.8	88.4	5.1	1.7	4.8	100.0
Total (\$US 3,065.4 millones)	100.0					

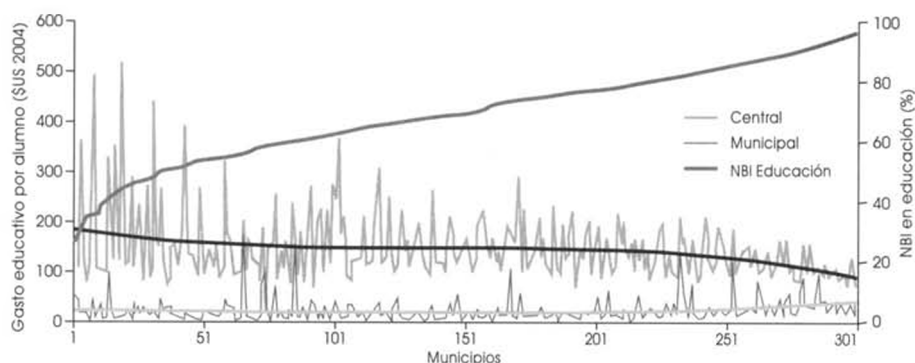
Fuente: Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

¹ Otros = Instituciones descentralizadas.

físicos no puede estar al margen del manejo del proceso educativo, ni puede estar desvinculado de lo que es la gestión de los recursos humanos.

Estos problemas, junto a otros, han ocasionado que el gasto educativo no corresponda a las necesidades de educación del municipio. Como se puede observar en la Figura 1, a medida que las necesidades educativas son mayores, el gasto por alumno aumenta en pocos municipios. Esta situación es más desfavorable cuando se observa la distribución del gasto por alumno a nivel central. Ambos escenarios están mostrando que los criterios de asignación no están de acuerdo a las necesidades educativas.

**Figura 1: Gasto por alumno y NBI en educación: municipios
(Promedio 2001-2003: \$US de 2004)**



Desafíos

El actual sistema de transferencias fiscales y asignación de gasto social carece de una racionalidad y está creando desigualdades en el acceso de servicios en educación, salud y vivienda dentro y entre los municipios. Por consiguiente, es necesario crear un nuevo mecanismo de transferencia para que los derechos económicos, sociales y culturales sean garantizados.

El nuevo mecanismo debe promover el respeto de los siguientes principios: (1) El fondo de compensación debe proporcionar recursos adecuados y balancear las prioridades nacionales con la autonomía local; (2) El fondo debe ser distribuido de forma igualitaria; (3) La asignación debe ser predecible a través del tiempo; (4) El mecanismo debe ser simple y transparente; (5) El mecanismo debe utilizar información confiable y generalmente aceptada, y (6) El enfoque debe evitar incentivos negativos.

Por otro lado, el mecanismo debe determinar objetivos exactos de igualación, es decir, qué debiera ser igualado y por cuánto. Asimismo, se debe poder determinar las fuentes tanto a nivel central como subnacional y el monto del fondo de igualación. Los criterios de asignación deben asimismo reflejar con exactitud las características específicas de cada región y las necesidades o demandas de bienes públicos, en vez de simples resultados, tales como infraestructura. Finalmente, estos criterios deben ser actualizados regularmente y ser obtenidos de una fuente que no pueda ser manipulada por el gobierno central o uno o más gobiernos locales.

REFERENCIAS

- Finot, Iván. 2005. "Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local". *Revista de la CEPAL*, 86, 29-46
- Martínez, Jorge. 2005. "Principios para el diseño de transferencias". Presentación Seminario- Red de Análisis Fiscal – Banco Mundial, La Paz, Bolivia.
- Nina, Osvaldo. 2006. "La educación inicial, primaria y secundaria en el marco de la descentralización: contexto y perspectivas". Documento de Trabajo 03/2005. Red de Análisis Fiscal. La Paz, Bolivia: Ministerio de Hacienda.
- Zapata, Marco. 2005. "Lineamientos para un nuevo sistema de transferencias intergubernamentales en función a las autonomías departamentales". Documento de Trabajo 03/2005. Red de Análisis Fiscal. La Paz, Bolivia: Ministerio de Hacienda.

