

# Análisis de equidad sobre la distribución de los ingresos públicos y el gasto social y territorial en Bolivia

*Iván Finot Marco*

*Zapata*

## Resumen

Entre los bienes públicos que proveen los gobiernos subnacionales se debería diferenciar entre "bienes sociales" -como educación escolar y servicios de salud- y "bienes territoriales" -como servicios de infraestructura básica- ya que los criterios de equidad son diferentes: mientras en el primer caso se debería garantizar un mismo nivel mínimo a todos los habitantes del país, independientemente de su lugar de residencia, en el segundo se debería garantizar que a igual esfuerzo fiscal local -medido éste en función de los niveles de ingreso de los ciudadanos de cada localidad- corresponda un igual nivel de provisión.

En el presente trabajo se estima, para cada municipio, los niveles efectivos de provisión de educación por estudiante y de servicios de salud por paciente potencial, y de "bienes territoriales municipales" que perciben sus habitantes por cada 0.1 % de consumo que aportan a su municipio, cuantificando los efectos negativos, en términos de equidad, de los actuales sistemas de transferencias. La instauración de gobiernos autónomos departamentales representa una oportunidad excepcional para modificar dichos sistemas a fin de que contribuyan efectivamente a la equidad.

## Abstract

Among the public goods provided by sub-national governments it should differentiate between "social goods" -like schooling and health services- and "territorial goods" -like services of basic infrastructure- since criteria of fairness would be different: while in first case a same minimum standard must be guaranteed for all inhabitants of the country, regardless of their place of residence, in the second to an equal local fiscal effort -measured as a proportion of income levels of citizens of each locality- must correspond an equal level of provision.

In the present work, actual levels of provision of education per student and health services per potential patient, and also levels of "municipal territorial goods" that their inhabitants perceive for each 0.1 % of their consumption they are paying to his municipality, are estimated, for each municipality, quantifying the negative effects of current transfer systems in terms of fairness. The current creation of autonomous departmental governments represents a unique opportunity to change those systems so that they contribute effectively to equity.

## Introducción

En Bolivia los ingresos públicos de que disponen prefecturas y municipalidades alcanzan, en promedio, a Bs. 1,173 por habitante, pero tales ingresos están distribuidos de una manera muy desigual: en Pando este indicador representa Bs. 6.192 y en Tarija Bs. 3.407, mientras en La Paz sólo llega a Bs.872 y en Santa Cruz a Bs.888. El principal factor para que se den estas inequidades son algunos sistemas de transferencias sistemáticas -principalmente la distribución del IDH- que fueron instaurados sin tomar en cuenta factores de población, pobreza, extensión territorial o infraestructura básica. En el presente trabajo, después de realizar un análisis de equidad sobre distribución de los ingresos públicos, se investiga sobre los efectos a que da lugar esta desigual distribución de ingresos en términos de gasto

La mayoría de los procesos de descentralización de América Latina han consistido en transferir a entidades territoriales subnacionales responsabilidades en la provisión de dos tipos de bienes públicos:

- a) "Bienes territoriales" correspondientes a sus respectivos ámbitos -principalmente de transporte, agua potable y alcantarillado, y otros servicios básicos- respecto de los cuales resulta conveniente que los niveles de provisión sean definidos localmente y sobre la base de aportes locales
- b) "Bienes sociales", tales como servicios de educación y salud, respecto de los cuales lo conveniente sería poder garantizar a todo habitante un nivel mínimo, independientemente

de su lugar de residencia, a través de un sistema nacional.

Los criterios de equidad para ambos tipos de bienes deberían ser diferentes: "igual nivel de provisión a igual esfuerzo fiscal" -medido este último en relación a los niveles de ingreso de los respectivos habitantes- para los bienes territoriales, e "igual nivel mínimo de provisión garantizado a todos habitantes" para los bienes sociales (Finot, 2007). Sin embargo, para la provisión descentralizada de ambos tipos de bienes con frecuencia se ha previsto sistemas de financiamiento similares: ingresos tributarios propios y transferencias más o menos condicionadas. Bolivia no ha sido la excepción.

El objetivo del presente trabajo es medir disparidades territoriales en niveles de provisión de bienes sociales (educación y salud) y de bienes territoriales (otros bienes provistos por gobiernos subnacionales) bajo los principios mencionados.

En lo que se refiere a bienes sociales, se sumó el gasto destinado por cada nivel de gobierno. entre 2004 y 2006, a la provisión de estos servicios en cada uno de 312 municipios del país (para los que se pudo obtener información), y se dividió el respectivo promedio anual entre, en el caso de la educación (número de alumnos y años de escolaridad en establecimientos fiscales) y en el de la salud (número de pacientes potenciales). A continuación, ya que con un mismo nivel de gasto se puede obtener niveles de provisión diferentes según el grado de dispersión de la población y diferenciales de costo, los resultados obtenidos fueron ponderados por estas variables, obteniendo un "gasto equivalente". Calculadas así las disparidades por municipios, por agregación fueron obtenidos promedios departamentales.

Normativamente, el gasto equivalente por estudiante y año de escolaridad y el que corresponda a cada usuario potencial de servicios de salud deberían ser iguales. Sin embargo, los promedios departamentales de gasto equivalente en educación varían desde Bs.77 anuales por estudiante y por año de escolaridad en Beni, hasta Bs. 145 en Pando. Para la ciudad de Santa Cruz de la Sierra, el indicador da Bs. 88. mientras para Cobija alcanza a Bs. 169 (casi el doble que en Santa Cruz). En la mayor parte de los municipios rurales el gasto equivalente por estudiante y año de escolaridad se ubica por debajo de los Bs. 80. La desigualdad entre los habitantes de cada municipio da lugar a un coeficiente Gini de 0.31.

La situación de inequidad es similar en el caso de los servicios de salud (con un coeficiente Gini entre municipios de 0.29). En promedio, el gasto equivalente anual por usuario potencial de estos servicios varía desde Bs. 92. en el caso de Potosí, hasta Bs. 375, en el de Pando, situándose en los demás departamentos en alrededor de unos Bs 130. Entre municipios este

indicador puede variar desde menos de Bs. 10 (los casos de Nazacara de Pacajes, en La Paz, o de Yunguyo del Litoral, en Oruro) hasta Bs. 335 en Bermejo o Bs. 603 en Cobija, mientras alcanza a sólo Bs. 119 en la ciudad de Cochabamba y a Bs. 144 en La Paz. En casi todos los municipios rurales el gasto equivalente por paciente potencial se sitúa por debajo de Bs. 100.

En cuanto a bienes territoriales, al no contar con datos sobre ingresos de las personas a nivel municipal se midió el esfuerzo fiscal municipal como proporción del nivel de consumo. Estimado por el PNUD a nivel de municipio. Medido así, en promedio el aporte de los bolivianos a sus municipios alcanza al 1.72% de su consumo. Las cifras medias por departamento no se alejan mucho de la media nacional, variando desde 1.2%, en Potosí, hasta 2.4%, en La Paz. En cambio, la dispersión entre municipios es mucho mayor: en la gran mayoría de los municipios rurales este indicador se sitúa bastante por debajo del 0.5%. Se pueden observar, sin embargo, casos notables: el esfuerzo fiscal de los habitantes de San Rafael (Santa Cruz) representa el 9% de su consumo; el de los residentes de Acasio (Potosí), el 6%, y el de los habitantes de Tihuanacu, el 6.3%.

Los niveles de gasto territorial municipal por habitante (gasto decidido por los gobiernos municipales menos el destinado a educación y salud) están muy lejos de corresponder al respectivo esfuerzo fiscal. Por cada 0.1% de su ingreso que un habitante del departamento de La Paz destine a su municipio, percibirá cada año, en promedio, Bs. 2,633 de gasto en bienes territoriales, y uno del departamento de Santa Cruz, Bs. 3,005. En cambio, por el mismo esfuerzo (respecto a su nivel de consumo), uno de Potosí se beneficiará con Bs. 4,409, uno del Beni con Bs. 4,741 y uno de Pando con Bs. 10,339. Entre ciudades capitales las disparidades son parecidas: en promedio, por cada 0,1 % de su consumo que un habitante de Oruro paga a su municipio percibe un gasto en bienes territoriales de Bs. 2,611; uno de

Santa Cruz de la Sierra, Bs.2,644, y uno de La Paz, Bs.2,909. En cambio, por un mismo nivel de esfuerzo fiscal, los habitantes de la ciudad de Potosí perciben Bs. 4,321 y los de Cobija, Bs. 8,659.

Las disparidades disminuyen si se las mide en términos de gasto territorial municipal equivalente, es decir, gasto territorial ponderado por densidad y capacidad de provisión pre-existente, por 0.1 % de esfuerzo fiscal. En promedio, este indicador alcanzaría, para Pando, a Bs. 6,182, seguido por Tarija, con Bs. 5,359. Para los demás departamentos, estos promedios fluctúan entre Bs. 2,296 (Beni) y Bs. 2,818 (Cochabamba). Por un mismo esfuerzo fiscal (0.1 %), los habitantes de Pando estarían percibiendo en términos de provisión efectiva 2.7 veces más que los del Beni, y los del departamento de Tarija, 2.3 veces más que los de La Paz. Entre los habitantes de las capitales, quienes menos niveles de provisión estarían obteniendo por sus aportes a sus respectivos municipios serían los de Trinidad (Bs. 2,396), Oruro (Bs. 2,611) y La Paz (Bs. 2,909), ciudad esta última que sin embargo muestra el mayor esfuerzo fiscal entre las capitales.

Si al gasto territorial municipal se suma el prefectural, se puede observar que de todo el gasto territorial (es decir, el gasto decidido por municipalidades y prefecturas menos lo que se destinó a educación y salud) las municipalidades deciden el 63.7% y las prefecturas el restante 36.3%. Sólo en Pando, Tarija y Oruro el gasto territorial prefectural es más importante que el municipal. Sumando ambos niveles, los pandinos están percibiendo Bs. 6,369 de gasto por habitante y los tarijeños, Bs. 3,161, situándose Santa Cruz en el nivel más bajo (Bs. 665), seguido por Cochabamba (Bs. 751) y La Paz (Bs. 779).

La instauración de autonomías departamentales constituye una oportunidad para avanzar hacia una distribución más equitativa del gasto territorial. Suponiendo que los impuestos sobre ingresos personales y utilidades pasaran a ser departamentales, los mayores esfuerzos fiscales departamentales respecto a estos impuestos corresponderían a los habitantes de Santa Cruz (3.6%), La Paz (3%) y Cochabamba (1.2%), pero los habitantes de los otros departamentos también estarían realizando esfuerzos apreciables, superiores en todos los casos al 0.5% de sus respectivos niveles de consumo. Sin embargo, por cada 1 % de su consumo que los habitantes de Pando destinan a estos impuestos, perciben Bs. 31,464 en bienes territoriales prefecturales, los de Tarija, Bs. 13,354 y los de Oruro. Bs. 6,170. Para Potosí, Chuquisaca, Cochabamba y Beni, este indicador se sitúa bastante más abajo: entre Bs. 1,792 y 1,956. En el otro extremo, por cada 0.1 % de su consumo que los residentes en Santa Cruz y La Paz destinan a impuestos sobre sus ingresos (impuestos potencialmente departamentales)

perciben tan sólo Bs. 395 en bienes territoriales prefecturales. La descentralización hacia los municipios ha sido sin duda beneficiosa para la equidad social, pero las cifras que arroja este estudio señalan que aún existen grandes desigualdades en niveles de provisión de servicios. Ha llegado la hora de aprovechar tanto la descentralización hacia los municipios como la instauración de autonomías en niveles intermedios, para lograr una mayor equidad, no sólo social sino también fiscal. Las cifras obtenidas muestran que, lejos de retribuirse un mayor esfuerzo fiscal con un mayor gasto relativo, la situación es más bien la contraria, por lo general en perjuicio de las personas de menores ingresos y/o de aquéllas que habitan en los territorios más poblados.

Sin embargo, así como en el caso de los "bienes territoriales" es conveniente que los niveles de provisión sean decididos a través de procesos locales y sobre la base de esfuerzos fiscales también locales, en el de los "bienes sociales" resulta más conveniente que los respectivos niveles mínimos de provisión sean definidos nacionalmente y, aunque en su financiamiento participen entidades territoriales subnacionales, en última instancia tal provisión sea garantizada por un sistema nacional. En consecuencia, lo conveniente sería tender a diferenciar claramente entre dos sistemas de financiamiento, uno para "bienes territoriales" y otro para "bienes sociales" (de manera similar a como lo planteó el ILPES en 1998 e hizo efectivo Colombia en 2001) sobre la base de estudios como el presente y guiados por principios de equidad como los planteados.

En conclusión, se puede afirmar que los sistemas de transferencias definidos por departamentos (como regalías e IDH) y no por habitante (como el instaurado en la Ley de Participación Popular) resultan profundamente inequitativos y contrarios al principio de igualdad jurídica del ciudadano. Resulta imperativo modificar estos sistemas, comenzando por la diferenciación planteada (bienes sociales y bienes territoriales), a fin de garantizar a todos los habitantes un mismo nivel mínimo de provisión de educación y salud y que, en lo que se refiere a bienes territoriales, a igual esfuerzo fiscal -impuestos subnacionales en relación al ingreso de los habitantes de cada circunscripción subnacional- corresponda un igual nivel de prestación.

El gasto autónomo de los gobiernos departamentales debería fundarse, como el de los municipales, en contribuciones ciudadanas a este nivel, y los sistemas de transferencias deberían ser reorientados a garantizar la igualdad del ciudadano tanto en lo que se refiere a derechos sociales (educación y salud) como políticos: el derecho a proveerse de bienes "locales"

## 1. Marco conceptual y metodológico

### Análisis de la distribución de los ingresos públicos

Con el fin de mostrar la distribución de los ingresos subnacionales en Bolivia, los ingresos con los que cuentan los habitantes de cada departamento han sido calculados *per cápita*. Para tal efecto se han obtenido los registros de ejecución presupuestaria 2006 proporcionados por la Dirección de Contaduría del Ministerio de Hacienda. Se agruparon las cuentas de todos los municipios y prefecturas por 'organismo financiero' y han sido cruzadas por cuentas de 'rubros', tomando las de ingresos propios tributarios, ingresos propios no tributarios, transferencias externas y transferencias internas. La suma de ambas cuentas, de municipios y prefecturas, dividida entre la población departamental proyectada por el INE al año 2006, da por resultado el Ingreso departamental *per cápita* total.

### Análisis de la distribución del gasto

En el presente trabajo se busca distinguir los distintos tipos de financiamiento nacional y subnacional, según se orienten a proveer bienes sociales o bienes territoriales<sup>1</sup>. Para tal efecto se hacen las siguientes definiciones:

Bienes territoriales: bienes locales cuyos distintos niveles de consumo es conveniente sean decididos localmente.

Los principios de equidad para ambos casos serían:

Bienes sociales: igual nivel mínimo de provisión garantizado a todos los habitantes.

Bienes territoriales: igual nivel de provisión a igual nivel de esfuerzo fiscal local, medido éste en relación con el respectivo nivel de ingreso de los habitantes de la circunscripción.

1 El fundamento teórico para esta diferenciación y criterios de equidad está descrito en Finot (2007)

## A. Gasto en bienes sociales

Para efectos del presente trabajo, este gasto será el gasto público destinado a la provisión de servicios de salud y de educación inicial, primaria y secundaria. Desde un punto de vista financiero, el gasto en bienes sociales son transferencias del Estado a las personas a fin de garantizarles un nivel de provisión de dichos servicios de manera independiente al lugar de residencia, creencias, origen étnico o cualquier otra forma de segregación.

Para lograr un nivel de gasto que garantice a todos por igual ese mínimo de provisión, y un adecuado financiamiento que permita lograr las metas definidas, lo más conveniente sería que las políticas generales al respecto sean definidas nacionalmente. En este caso, a diferencia de los bienes territoriales (ver punto 2.3). los gobiernos subnacionales sólo serían agentes de ejecución de una política nacional de redistribución del ingreso. En cambio si sería conveniente que los gobiernos subnacionales (o mancomunidades de ellos) decidan autónomamente los contenidos de estas prestaciones, en la medida en que tengan una demanda geográficamente diferenciada. Tal sería el caso de los programas educativos y las especializaciones en los servicios de salud. Esta atribución debería corresponder al nivel de gobierno (o mancomunidades de ellos) cuya circunscripción mejor corresponda con las respectivas diferenciaciones geográficas.

La investigación fue realizada sobre datos de 312 municipios para los que se pudo contar con información. A fin de poder determinar inequidades existentes en materia de bienes sociales, su actual nivel de provisión ha sido calculado como sigue:

### Educación

El indicador definido para este caso fue "gasto por estudiante por nivel de escolaridad" Para tal efecto fueron contabilizados, para cada año del periodo 2004-2006, los gastos corrientes y en formación bruta de capital -estos últimos anualizados<sup>2</sup>- efectuados por gobiernos municipales, prefecturas y gobierno central en cada municipio. A continuación se dividió este valor entre el total de estudiantes en la educación pública en cada municipio, <sup>2</sup>

2 Para evitar picos de gasto educativo en inversión debido a la priorización coyuntural de inversiones municipales en el sector, se han calculado inversiones anualizadas sobre la base de las inversiones efectuadas los años 2004 al 2006. Dichos valores han sido calculados como 20 anualidades por estudiante (igual a la vida útil de la infraestructura) y descontadas a la tasa social de descuento oficial que se utiliza en el país (12.07%).



y este resultado entre el respectivo número promedio de años de escolaridad<sup>3</sup>. Finalmente se obtuvo el valor medio (entre los tres años) de estos valores. Obtenido el valor correspondiente a cada municipio, se hizo un cálculo similar con valores agregados correspondientes a regiones subdepartamentales y a departamentos.

## Salud

El indicador definido para este caso fue "gasto por paciente potencial", considerando paciente potencial a todo habitante con alguna necesidad básica insatisfecha<sup>4</sup>. El gasto total por municipio se obtuvo a partir de cifras correspondientes a 2006 (sólo se pudo contar con cifras para este año) sumando el gasto corriente a las inversiones anualizadas<sup>5</sup>. Para tal efecto fueron contabilizados los gastos corrientes y de formación bruta de capital anualizada, efectuados en cada circunscripción municipal por gobiernos municipales, prefecturas y gobierno central. De manera similar al caso del gasto en educación, se partió por contabilizar los datos sobre gasto en salud que realiza cada municipio, reportados a la Dirección de Contaduría del Ministerio de Hacienda, y a estas cifras fueron sumados el gasto prefectural y el nacional. Las prefecturas, sin embargo, no entregan información desagregada por municipios, y entonces se optó por dividir el gasto prefectural destinado a salud entre toda la población potencial departamental. En todo caso, el gasto decidido por las prefecturas tiene aún una baja ponderación en el gasto en salud.

Lo más laborioso fue estimar el gasto nacional en cada municipio por concepto de sueldos y salarios al personal médico, técnico y administrativo de salud (el principal rubro de este gasto). La información con que cuenta el Ministerio de Salud no está desagregada a este nivel, sino solamente por departamentos. Entonces, sobre la base de la planilla nacional de los SEDES, donde aparece el número total de ítemes de salud por departamento y el número de establecimientos de salud por categoría, se estimó el gasto corriente en personal de salud que el nivel central realiza en cada municipio.

- 3 El nivel de escolaridad es un factor que ha sido utilizado para ponderar el gasto que efectúa cada municipio en relación al grado educativo al que llegó su población estudiantil.
- 4 En el indicador del NBI se definen cinco grupos poblacionales por su condición de pobreza. El más alto de ellos es la población con Necesidades Básicas Satisfechas (NBS), el cual es considerado como grupo no pobre. Entonces, como paciente potencial), se consideró lo población total menos la población con NBS.
- 5 Ídem Nota 5 para las Inversiones en salud.

Obtenidas las cifras de gasto total en salud por cada municipio, para estimar los valores departamentales simplemente fueron sumados los valores correspondientes a los municipios de cada departamento, tanto en lo que se refiere a gasto en salud como a usuarios potenciales.

### Cálculo del gasto social equivalente

El "gasto equivalente" es un indicador de efecto del gasto público respecto al objetivo de garantizar a todos un igual nivel de prestación. Un mismo nivel de gasto no implica un mismo nivel de prestación: los costos de producción pueden ser mayores en lugares alejados y prestar un mismo nivel de servicios suele ser más costoso cuando la población está dispersa. A fin de calcular el "gasto equivalente", es decir, estimar los niveles de prestación con que efectivamente cuenta la población, los datos sobre gasto de inversión (formación bruta de capital fijo prorrateada en el tiempo) fueron ponderados por diferencias territoriales en costos de infraestructura. A este resultado se le sumó el gasto corriente promedio, y a la suma de ambos se aplicó la siguiente ponderación por densidad demográfica: 1 al quintil de municipios más densos, 0.5 al siguiente quintil, hasta llegar a 0.35 para el quintil de municipios con menor densidad.

### B. Gasto territorial municipal

Se consideran bienes territoriales municipales a todos los gastos del gobierno municipal (GM) que no son destinados a salud ni educación (GMBS) y que son decididos localmente. Para cada municipio el gasto territorial municipal (GTM) se calcula como sigue:

$$GTM = GM - GMBS$$

Donde GM = Gasto municipal total

GMBS = Gasto municipal en bienes sociales

Luego se calculó, para cada municipio, el gasto territorial municipal por habitante (GTMH) y el esfuerzo fiscal (EFM). Este último fue medido como la proporción entre los ingresos tributarios y no tributarios de cada municipalidad<sup>6</sup> y el consumo por habitante estimado por <sup>6</sup>1 UDAPE para la elaboración de los IDH municipales. Se utilizó el consumo al no contar con datos sobre los ingresos de los habitantes de cada municipio

---

1 Lo ideal sería también monetizar las contribuciones comunitarias, no registradas en las cuentas nacionales.

$$\text{EFM} = \text{TM}/\text{C} * 100$$

Donde EFM = Esfuerzo fiscal municipal

TM = Tributación municipal: ingresos propios municipales, tributarios y no tributarios

C = Consumo *per cápita* (como *proxy* de ingreso) x número de habitantes.

Dividiendo el gasto territorial municipal por habitante (GTMH) entre este indicador de esfuerzo fiscal municipal (EFM) se obtiene el nivel de gasto territorial municipal que en promedio obtienen los habitantes de cada municipio por cada punto de esfuerzo fiscal que realizan en favor de su municipio (GTME). Dado que, en la mayoría de los casos, el esfuerzo fiscal medido como porcentaje resultó ser muy pequeño, se optó por calcular el gasto territorial por habitante que corresponde a cada décima de punto de esfuerzo fiscal municipal:

$$\text{GTME} = \text{GTMH} / \text{EFM} * 10$$

En Anexo se incluye el detalle de las cuentas usadas para calcular los ingresos propios municipales, las transferencias y el esfuerzo fiscal en relación al consumo *per cápita* municipal estimado por UDAPE.

#### Cálculo del gasto territorial municipal equivalente

De manera similar al caso de los bienes sociales, el gasto territorial por habitante aún no es un indicador apropiado respecto al principio "igual nivel de provisión de bienes territoriales a igual esfuerzo fiscal local", ya que los distintos municipios cuentan con distinto acervo de capital previo al gasto de cada año. Por otro lado, también en este caso, el efecto de un mismo nivel de gasto es menor en el caso de los territorios con poca densidad. Se adoptó como indicador del respectivo acervo de capital la cobertura de agua potable<sup>2</sup>. El ponderador de densidad es el mismo que se aplicó en el caso de los bienes sociales.

El ponderador de agua potable ha sido obtenido a partir de datos sobre cobertura correspondientes al año 2001. Mientras menor es la cobertura de servicios de agua potable, menor será el efecto del gasto territorial municipal. En el Cuadro 1 se muestra la cobertura media de agua potable por quintiles de municipios y el respectivo factor a aplicarse para estimar el gasto

---

2 Lo cobertura de agua potable ha sido utilizada en cada municipio como estadística ejemplar para medir todas las carencias de infraestructura, de manera que su resultado representa a todas las carencias municipales. Lo ideal hubiera sido contar con información de estadísticas municipales de carencia en temas tales como: caminos vecinales, microrriego, calles pavimentadas, drenaje pluvial y otros competencias municipales en infraestructura.

territorial municipal equivalente.

Cuadro 1  
Cobertura media de agua potable por quintiles  
de municipios y factores de corrección

Quintil	Cobertura de agua potable municipal %	Factor a aplicarse
1 er quintil	0 y 17.55	0.11
2do quintil	17.55-32.24	0.32
3er quintil	32.24 - 42.56	0.49
4to quintil	42.56 - 62.12	0.68
5to quintil	62.12-91.74	1.00

Fuente: Elaborado sobre datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2001. del INE

Nota: En cada quintil se encuentran entre 62 y 63 municipios

El indicador en este caso es el gasto territorial municipal equivalente por habitante por décima de punto de esfuerzo fiscal (GTMEE), el cual se obtiene ponderando el respectivo gasto municipal territorial por los respectivos factores de densidad y cobertura (con igual peso) y dividiendo este resultado por el respectivo esfuerzo fiscal. Lo equitativo sería que este indicador fuera igual para todos los municipios.

#### Gasto territorial prefectural

De la misma manera que en el caso de los gobiernos municipales, el Gasto Territorial Prefectural sería el gasto prefectural total menos el gasto destinado a bienes sociales. Para que la descentralización contribuya a la eficiencia, las decisiones de los futuros gobiernos autónomos departamentales deberían basarse en los aportes que los ciudadanos realizan a este nivel de solución

Se hizo entonces un análisis de equidad fiscal bajo el supuesto de que los impuestos directos sobre ingresos (RC-IVA e impuestos sobre utilidades) fueran departamentales. El

hipotético esfuerzo fiscal departamental (EFD) fue calculado en forma similar al caso de los municipios:

$$\text{EFD} = \text{TD} / \text{C}$$

Donde:

TD = Tributación departamental: RCIVA + Impuesto a las utilidades

C = Consumo por habitante (como *proxy* de ingreso) x número de habitantes

Al igual que para el caso de los gobiernos municipales, para cada prefectura se definió un Gasto Territorial Departamental (GTD):

$$\text{GTD} = \text{GD} - \text{GDBS}$$

Donde:

GD = Gasto prefectural total

GDBS = Gasto prefectural en salud y educación

Luego se calculó el indicador "Gasto Territorial Departamental por Punto de Esfuerzo Fiscal Departamental" (GTDE), es decir

$$\text{GTDE} = \text{GTDH} / \text{EFD}$$

Donde

GTDH = Gasto territorial departamental por habitante

EFD = Esfuerzo fiscal departamental (en este caso, hipotético)

En Anexo 4 se incluye el detalle de las cuentas usadas para calcular los ingresos propios municipales y departamentales, las transferencias y el esfuerzo fiscal en relación al consumo *per cápita* de las personas estimado por UDAPE.

Gasto territorial departamental equivalente

De manera similar al caso municipal, el gasto territorial departamental por habitante aún no sería un indicador apropiado respecto al principio "igual nivel de provisión de bienes territoriales a igual esfuerzo fiscal local", ya que los distintos departamentos también cuentan con distinto acervo de capital previo a la inversión anual y el efecto de un mismo nivel de gasto es menor en

el caso de los territorios con poca densidad. Para este caso se adoptó como indicador del respectivo acervo de capital la cobertura de electricidad<sup>8</sup>.

El ponderador de densidad es el mismo que se aplicó en el caso de los bienes sociales y del gasto municipal

El ponderador de electricidad ha sido obtenido a partir de datos actualizados al año 2005 de la cobertura en el país. Mientras menor es la cobertura eléctrica, menor será el impacto del gasto ("gasto equivalente") de cada departamento.

En el Cuadro 2 se muestran los ponderadores tomados en cuenta para el ajuste del indicador del gasto equivalente departamental (cada uno con peso igual). Los factores obtenidos son lineales respecto al dato departamental observado más alto.

**Cuadro 2**  
**Factores de equivalencia por densidad poblacional y cobertura de electricidad**  
**(en porcentajes)**

Departamento	Factor de equivalencia para densidad poblacional (1)	Factor de equivalencia para cobertura de electricidad (2)	Factor de equivalencia departamental (3) = (1)+(2)
Chuquisaca	19.7	33.91	53.59
La Paz	32.5	46.79	79.30
Cochabamba	50.0	48.75	98.75
Potosí	13.1	42.32	55.38
Oruro	10.8	30.31	41.15
Tarija	20.8	47.40	68.18
Santa Cruz	10.7	50.00	60.71
Beni	3.2	41.61	44.83
Pando	1.8	35.12	36.93
BOLIVIA	18.07	41.80	59.87

Fuente: Elaborado sobre datos del *Censo Nacional de Población y Vivienda 2001*, del INE, y estadísticas de cobertura de servicios eléctricos del Viceministerio de Electricidad

El indicador en este caso es el "Gasto Territorial Prefectural Equivalente por Punto de Esfuerzo Fiscal" (GTPEE). Como en el caso anterior, si los impuestos señalados pasaran a <sup>83</sup> ser departamentales, lo equitativo sería que este indicador fuera igual para todos los municipios.

3 Lo coberturo de electricidad ha sido utilizado en cada departamento como estadística ejemplar para medir todas las carencias de infraestructura, de manera que su resultado representa a todas las carencias departamentales, lo ideal hubiera sido contar con información de estadísticas departamentales de carencia en temas tales como: caminos departamentales, riego, medio ambiente, turismo y otros competencias departamentales en Infraestructura

## 2. Distribución de los ingresos públicos

El cuadro 3 muestra los distintos tipos de impuestos existentes y los porcentajes de transferencia sistemática entre los distintos niveles de gobierno y otras instituciones subnacionales. El cuadro además muestra, como referencia, los criterios de coparticipación, algunos de los cuales siguen siendo población municipal o, en el caso de las universidades, población departamental. En otros casos se asigna una suma igual por prefectura (que ha resultado ser lo más perjudicial para la distribución equitativa de recursos). Finalmente, otro criterio de coparticipación es el producto interno bruto generado dentro de cada jurisdicción.

**Cuadro 3**  
**Transferencias sistemáticas**  
**Coparticipación de los impuestos, patentes y regalías en Bolivia**  
**(en porcentajes)**

Ingreso	Nal.	Dptal.	Mcpal	Otro
Ingresos nacionales: IVA, IT, RC-IVA, IUE, ICE, GAC, ISAE, ITGB	75		20 <sup>a</sup>	5 <sup>a</sup> Universidades
IPBI, IMT			100	
ITF	100			
Regalías hidrocarburos	33	66 <sup>b</sup>	50	50 MDSP
Patentes forestales		35 <sup>b</sup>	25 <sup>b</sup>	10 FPDF y 30% SF
Aprovechamiento		25 <sup>b</sup>	25 <sup>b</sup>	50 FPDF
Desmonte				
Regalías mineras		100 <sup>b</sup>	30 <sup>b</sup>	70 Varios
Patente ICM				
IDH	41	25 <sup>b,c</sup>	19 <sup>b,c</sup>	15 Universidades, FAD, FDPI <sup>1</sup>
IEHD	65	35 <sup>a,c</sup>		Universidades <sup>2</sup>

Fuente: Zapata (2006).

Referencias:

a = distribución por población municipal o población departamental; b = según producción propia en su jurisdicción; c = por igual a cada departamento 1:5% para universidades. 5% para el Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD), 5% para el Fondo de Desarrollo de Pueblos Indígenas (FDPI). Además debe ser distribuido entre pueblos Indígenas y originarios, FFAA y Policía Nacional.

2: Un 5% de los recursos asignados a las prefecturas son utilizados por el TGN para asignar a las universidades de manera no sistemática: el monto es anualmente negociado y ratificado en el PGN. 10% de los recursos que corresponden al TGN son utilizados para financiar el Fondo de Compensación de Regalías Departamentales.

Como producto del complicado sistema de transferencias sistemáticas y de los criterios para realizarlas -muchos de los cuales transfieren los recursos a todos los departamentos por igual, privilegiando a los menos poblados y consecuentemente relegando a los que tienen más población- en Bolivia se ha producido una situación de profundas inequidades en la distribución de los ingresos a nivel subnacional.

El Cuadro 4 muestra la composición de los ingresos municipales y prefecturales. Los municipios logran obtener como recursos propios tributarios el 17% de los ingresos totales y las prefecturas en este rubro sólo obtienen el 0.2% de los ingresos totales. Del cuadro llama la atención los ingresos propios no tributarios obtenidos por municipios y prefecturas; esto se debe a que se contabilizan en esa categoría los ingresos por regalías que en el caso de algunas prefecturas, tales como las de Tarija, Potosí y Santa Cruz, son porcentajes muy altos en relación a sus ingresos totales. No obstante, el principal ingreso subnacional son las transferencias internas recibidas, las cuales se constituyen en 74.1 % y 53.8% del ingreso municipal y prefectural, respectivamente. Debe tomarse en cuenta que las transferencias prefecturales no incluyen las del TGN por concepto de gasto corriente social.

También es llamativa la relación que existe entre los ingresos totales que reciben los municipios y prefecturas de los distintos departamentos; todas las prefecturas tienen las mismas competencias de gasto. Lo mismo sucede con los municipios: todos ellos tienen sus propias competencias de gasto, distintas a las prefecturales. Por ese motivo, no se entiende por qué existen relaciones de ingresos tan distintas.

Si se consideran los ingresos totales de los municipios de Chuquisaca (Bs. 420 millones) en relación a los ingresos de la Prefectura del departamento (Bs 341 millones), se puede observar que la proporción entre ambos es de 1.23, es decir que por cada boliviano de ingreso prefectural, los municipios disponen de 1.23 centavos de boliviano. En promedio, en Bolivia el factor de ingreso entre municipios y prefecturas es de 1.37. Los temas más críticos son las relaciones de ingresos que existen en Pando y La Paz. En el primero la proporción es de sólo 0.53; en cambio, en el segundo es de 2.80. Proporciones muy distintas al promedio nacional dan lugar a que existan instituciones de la misma jerarquía con distinto grado de valoración e influencia en su propio departamento. Por ejemplo, la influencia que puede tener la prefectura de Pando en su departamento es muy distinta a la influencia de la prefectura de La Paz. pues en la primera sus ingresos representan el 65% de los ingresos fiscales totales del departamento, en cambio en La Paz sólo representan el 26%. Manteniéndose



las competencias sin diferenciar entre las distintas prefecturas y municipios, no deberían existir diferencias tan grandes entre los recursos disponibles de cada instancia, pues de otra manera su rol estratégico en lo local o departamental será distinto, lo que también será generador de inequidades.

**Cuadro 4**

**Ingresos municipales agrupados por departamentos y de las prefecturas departamentales  
Año 2006 (en miles de bolivianos)**

Ingresos municipales 2006

Departamento	Ingresos propios tributarios totales	Ingresos propios no tributarios	Ingresos transferidos internos	Ingresos transferidos externos	Ingreso total municipal 2006
Chuquisaca	37,006.8	31,671.7	33,040.0	20,375.0	420,093.5
La Paz	434,387.5	113,055.0	1,088,140.0	52,149.3	1,687,731.7
Cochabamba	156,290.3	9,664.3	707,902.3	14,909.8	888,766.6
Oruro	36,521.2	7,847.1	234,330.7	1,428.6	280,127.7
Potosí	28,911.6	19,539.3	380,224.8	16,143.1	444,818.8
Tarija	53,159.1	15,741.6	692,403.8	13,008.0	774,312.5
Santa Cruz	311,547.1	117,837.7	866,410.9	103,760.2	1,399,555.9
Beni	28,379.1	25,052.7	310,864.1	3,131.9	367,427.8
Pando	5,780.7	5,133.1	137,543.1	122.3	148,579.1
<b>Totales</b>	<b>1,091,983.4</b>	<b>345,542.5</b>	<b>3,362,719.7</b>	<b>225,028.2</b>	<b>3,324,126.0</b>
%	17.0	5.4	74.1	3.5	100.0

Ingresos prefecturales 2006

Departamento	Ingresos propios tributarios totales	Ingresos propios No tributarios	Ingresos transferidos internos <sup>b</sup>	Ingresos transferidos Externos	Ingreso total municipal 2006
Chuquisaca	653.7	69,468.1	253,734.7	17,233.4	341,089.9
La Paz	2,917.3	50,823.9	435,601.5	113,543.50	602,886.3
Cochabamba	5,924.1	259,032.5	331,532.9	18,449.4	614,938.8
Oruro	228.2	134,782.6	251,683.6	4,330.8	391,025.1
Potosí	24.7	213,679.0	301,689.1	22,375.80	537,768.6
Tarija <sup>a</sup>	156.8	702,411.8	126,982.1	2,685.5	832,236.2
Santa Cruz	0.0	338,779.3	371,472.3	14,619.9	724,871.6
Beni	935.6	115,640.7	228,079.7	13,292.6	357,948.5
Pando	260.1	57,451.8	220,218.4	4,060.0	281,990.3
<b>Totales</b>	<b>11,100.5</b>	<b>1,942,069.7</b>	<b>2,520,994.3</b>	<b>210,590.9</b>	<b>4,684,755.3</b>
%	0.2	41.5	53.8	4.5	100.0

Fuente: Dirección de Contaduría. Ministerio de Hacienda (2007) a: Datos para el año 2005; no existen registros para el año 2006  
b: No incluye transferencias TGN en gastos corrientes para salud, educación y servicio social.

Otro medio de valoración de las inequidades existentes, por el lado de los ingresos, está dado por los ingresos fiscales percibidos por cada habitante en cada departamento. Para tal efecto, el Cuadro 5 presenta los ingresos *per cápita* obtenidos por los habitantes de cada departamento. Se debe tener cuidado con el análisis presentado, pues las cifras están contabilizando para los municipios los ingresos propios recaudados, los mismos que son una fuente muy importante de ingresos para algunos municipios que hacen el esfuerzo de obtenerlos, contra otros que no obtienen nada o no hacen un mínimo esfuerzo.

De acuerdo a las cifras presentadas, los habitantes del departamento de La Paz son los que de menos recursos fiscales disponen (Bs. 872 anuales), comparado con los habitantes de

Pando, que reciben Bs. 6,192. Existe una diferencia de 610% entre la disponibilidad de recursos de los dos departamentos que marcan las diferencias más grandes. Además de los habitantes de La Paz, los de Santa Cruz y Cochabamba (los tres departamentos más poblados) son los que menores recursos *per cápita* disponen y los tres son los únicos que se encuentran en la parte inferior del promedio nacional de Bs. 1,173 por año.

**Cuadro 5**  
**Ingresos fiscales *per cápita* por departamentos para el año 2006**  
**(en miles de bolivianos)**

Departamento	Población proyectada	Ingreso total Municipal	Ingreso total prefectural	Ingreso total 2006	Ingreso per cápita 2006 (%)
Chuquisaca	661.659	42.094	341.090	761.183	1,244
La Paz	2.626.798	1.687.732	602.886	2.290.617	872
Cochabamba	1.677.637	888.767	614.939	1.503.705	896
Oruro	422.073	280.128	391.025	671.153	1,590
Potosí	772.580	444.819	537.769	982.587.40	1,272
Tarja	471.564	774.313	832.236	1.606.549	3,407
Sta Cruz	2.393.656	1.399.556	724.872	2.124.427	888
Beni	414.758	367.429	357.949	725.376	1,749
Pando	69.541	148.579	281.990	430.569	6,192
<b>Totales</b>	<b>9.510.266.0</b>	<b>6.033.414.6</b>	<b>4.684.755.3</b>	<b>11.096.167.8</b>	<b>18,110.0</b>
<b>Gini</b>				<b>0.31</b>	

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Contaduría del Ministerio de Hacienda, mayo 2005.

El coeficiente Gini muestra un indicador para esta distribución de ingresos de 0.31. Lo que se esperaba, al medir la distribución de ingresos fiscales considerando los ingresos propios. es que hubiera diferencias tan amplias, y de existir sólo sean producto de los ingresos propios captados por los gobiernos subnacionales y no por las transferencias realizadas desde el Gobierno central, que en realidad son la verdadera razón de las inequidades.

### 3. Distribución del gasto según bienes sociales y bienes territoriales

#### 3.1 Gasto y provisión de educación

##### 3.1.1 Análisis del gasto

En el Cuadro 6 se muestra una síntesis de los resultados sobre gasto en educación por alumno. Se puede observar que, salvo el caso de Pando, no existen grandes dispersiones de las medias departamentales respecto a la media nacional de Bs. 140. Sin embargo, ellas si se dan al interior de cada departamento. En Pando, para el que se observa el mayor valor promedio (Bs. 275), el gasto por año de escolaridad de un estudiante medio puede variar desde Bs.9, en Loma Alta, hasta Bs. 1,111, en Nueva Esperanza. Las diferencias son menores en Chuquisaca,

Tarija y Beni, pero aún mayores que en Pando en el caso de los otros departamentos.

**Cuadro 6**

**Gasto en educación por año de escolaridad, por estudiante, por departamentos, máximos y mínimos municipales y capital departamental (en bolivianos, promedio 2004-2006)**

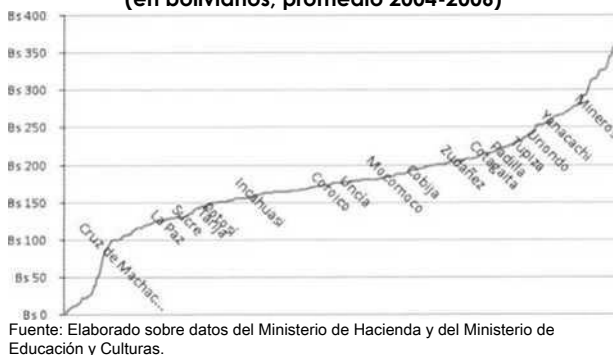
Departamento	Monto	Municipio				Capital
		Mayor	Monto	Menor	Monto	
Chuquisaca	162	Huacaya	373	Sucre	126	126
La Paz	137	Curva	515	El Alto	99	115
Cochabamba	132	Pojo	415	Sicaya	5	100
Oruro	171	Sabaya	621	Todos Santos	4	147
Potosí	178	Llica	645	Tahua	10,00	134
Tarija	180	Caraparí	394	Tarija	131	131
Santa Cruz	112	Trigal	524	San Ramón	8	89
Beni	146	San Javier	333	Trinidad	116	116
Pando	275	Nueva Esperanza	1,111	Villa Nueva (Loma Alta)	99	185
<b>Bolivia</b>	<b>140</b>		<b>1,111</b>		<b>4</b>	

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Ministerio de Hacienda. Dirección de Contaduría y Ministerio de Educación (2006)

En cuanto a las cifras correspondientes a las capitales departamentales, entre los que más ingresos disponen por alumno y grado de escolaridad se encuentran los municipios de Cobija, Oruro y Tarija. Al otro extremo están (de menor a mayor) Santa Cruz de la Sierra, Cochabamba y La Paz. El gasto promedio por alumno y año de escolaridad en Cobija (Bs. 185) representa más del doble del mismo valor en Santa Cruz de la Sierra (Bs. 89).

Ordenando a los 312 municipios considerados de menor a mayor, se obtiene un coeficiente Gini bastante elevado, que se sitúa en 0.30. El Gráfico 1 que se presenta a continuación ha sido elaborado con los datos correspondientes al 92% de los municipios (312). La mayoría (188) se encuentra en un rango que varía entre Bs. 132 y Bs. 255, entre ellos las capitales de departamento. 62 municipios están entre Bs. 4 y Bs. 131, y 63 se ubican en el rango de gasto superior, entre los Bs. 256 y Bs 1,111.

**Gráfico 1: Gasto en educación por año de escolaridad, por estudiante, por municipios, (en bolivianos, promedio 2004-2006)**



### 3.1.2 Niveles de provisión de bienes sociales

En el Cuadro 7 y el Gráfico 2 se muestran estimaciones sobre los niveles de prestación efectivos que se estarían entregando a la población en lo que se refiere a educación (es decir, las cifras ya presentadas, pero ponderadas con los criterios que se acaba de mencionar). Como era de esperar, el efecto del gasto en Pando, dado el mayor costo de la infraestructura allí pero sobre todo su baja densidad, es en realidad bastante menor al que mostraba el indicador no ponderado. La baja densidad relativa también es importante en Beni y Santa Cruz, lo que aminora los efectos del gasto. El promedio más bajo del país resulta ser el correspondiente a Beni, donde sin duda se necesita mayores niveles de gasto por estudiante para neutralizar altos costos de infraestructura y dispersión de la población. Los otros promedios departamentales son bastante cercanos a la media nacional de Bs. 107 (con excepción de Oruro, que se sitúa en Bs. 134).

Al ordenar a todos los municipios, independientemente del departamento en que se ubiquen, según gasto equivalente, se obtiene un coeficiente Gini de 0.31, prácticamente igual que para el caso del gasto contable (donde da 0.30), lo que muestra que, aunque municipios en los que aparentemente los niveles de provisión eran altos, en realidad no lo son, y viceversa, la desigualdad sería prácticamente la misma que en el gasto.

**Cuadro 7**

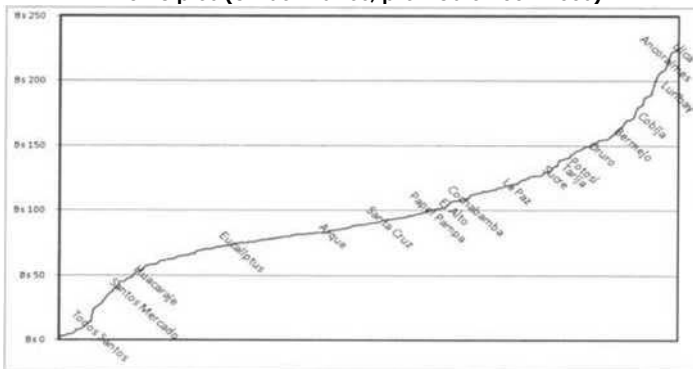
**Gasto equivalente en educación por estudiante, por año de escolaridad, por departamentos, máximos y mínimos municipales y capital departamental (en bolivianos, promedio 2004-2006)**

Departamento	Monto	Municipio				Capital
		Mayor	Monto	Menor	Monto	
Chuquisaca	162	Huacaya	350	Monteagudo	73	126
La Paz	137	Guanay	363	La Asunta	40	115
Cochabamba	132	Taco	253	Sicaya	3	101
Oruro	171	Sabaya	310	Todos Santos	1	146
Potosí	178	Llica	226	Tahua	4.00	134
Tarja	180	Bermejo	154	Villamontes	76	88
Sa Cruz	112	Vallegrande	240	San Ramón	3	115
Beni	146	San Javier	116	Huacaraje	45	169
Pando	275	Nueva Esperanza	378	Santos Mercado	26	
<b>Bolivia</b>	<b>107</b>	<b>Nueva Esperanza</b>	<b>378</b>	<b>Todos Santos</b>	<b>1</b>	

Fuente: Elaborado sobre datos del Ministerio de Hacienda y del Ministerio de Educación y Culturas.

El Gráfico 2 ilustra esta situación, excluyendo solamente al 8% con mayor gasto por estudiante y año de escolaridad (para una mejor apreciación visual). La mayor parte de los municipios se sitúa en un rango comprendido entre Bs. 75 y 175. En términos de provisión efectiva, los municipios rurales tendrían una posición bastante más baja que la que mostraba el simple gasto. En correspondencia, las capitales de departamento aparecen con un nivel de provisión sustantivamente mejor que la mayoría de los municipios, pero Santa Cruz de la Sierra. El Alto y Cochabamba (de menor a mayor) quedan en situación desfavorecida en comparación con otras capitales. Llama la atención sobre todo el caso de Santa Cruz de la Sierra (ver Gráfico 2 y Cuadro 7), cuya cifra resulta muy por debajo de las otras capitales, debido al mayor crecimiento del número de estudiantes que deben ser atendidos.

**Gráfico 2: Gasto equivalente en educación por estudiante, por año de escolaridad por municipios (en bolivianos, promedio 2004-2006)**



Fuente: Elaborado sobre datos del Ministerio de Hacienda y del Ministerio de Educación y Culturas

### 3.2 Gasto y provisión de salud

#### 3.2.1 Análisis del gasto

El indicador en este caso sería el "Gasto en Salud por Usuario", pero, al no contar con datos sobre número de beneficiarios por municipio, se optó por hacer estimaciones sobre el número de usuarios potenciales (lo que puede ser incluso más útil, ya que el consumo de estos servicios no es continuo, como en el caso de la educación). Se adoptó el supuesto de que los usuarios potenciales sería toda la población menos aquella parte que tuviera todas sus necesidades básicas satisfechas (NBS), y se adoptó como indicador el "Gasto en Salud por Usuario Potencial"

El Cuadro 8 muestra una síntesis de los resultados obtenidos para este indicador. En Bolivia, el gasto promedio por usuario potencial en los años considerados fue de Bs. 172, situándose en un extremo Pando, con Bs. 574, y en el otro Cochabamba, con Bs. 130. En promedio, en Pando se gasta en salud 4.41 veces más que en Cochabamba.

La disparidad es mayor que en el caso de la educación cuando se trata de capitales de departamento. Cuatro de ellas se encuentran bastante por encima de la media nacional. Un cobijeño puede disponer de 5.7 veces más recursos que un habitante de la ciudad de

Cochabamba.

Cuadro 8

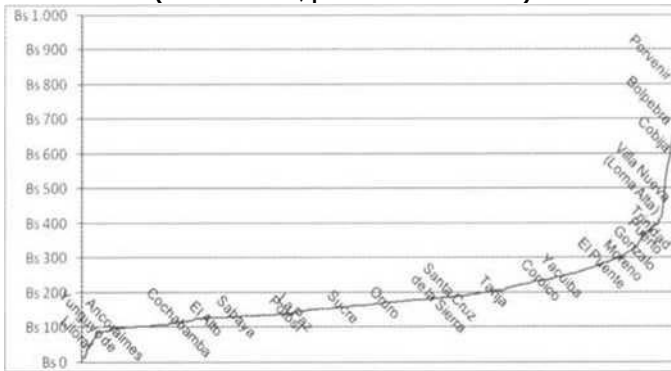
**Gasto equivalente en educación por estudiante, por año de escolaridad, por departamentos y máximos y mínimos regionales (en bolivianos, promedio 2004-2006)**

Departamento	Monto	Municipio			
		Mayor	Monto	Menor	Monto
Chuquisaca	106	Norte	119	Los Cintis	77
La Paz	115	Amazonía-L	138	Yungas	82
Cochabamba	117	Valle Bajo	167	Metropolitana C	109
Oruro	134	Karangas	160	Uruchipaya	8
Potosí	105	Centro Potosí	119	Los Chichas	80
Tarija	130	Chaco T	132	Sub Andina	109
Santa Cruz	87	Valles Cruceños	136	Norte Guarayos	60
Beni	77	Mojena	102	Itenez Mamoré	63
Pando	145	Amazonía Oeste	160	Amazonia Este	76
<b>BOLIVIA</b>	<b>107</b>	<b>Valle Bajo</b>	<b>167</b>	<b>Uruchipaya</b>	<b>8</b>

Fuente: Elaborado sobre datos del Ministerio de Hacienda y del Ministerio de Educación y Culturas, Regionalización propuesta por el Viceministerio de Descentralización.

En el Gráfico 3 se agrupan todas las comunas de mayor a menor, según nivel de gasto por usuario potencial. De los 312 municipios considerados, 260 se encuentran en un rango que varía entre Bs. 100 y Bs. 300, y 23 municipios en menos de Bs. 100. Por el otro lado, en 31 municipios el gasto por paciente potencial excede los Bs 300. Las capitales de departamento, con excepción de Cobija y Trinidad, aparecen en niveles relativamente bajos. El índice Gini alcanza a 0.26, menor al correspondiente a educación.

**Gráfico 3: Gasto equivalente en educación por estudiante, por año de escolaridad, por regiones.  
(en bolivianos, promedio 2004-2006)**



Fuente: Elaborado sobre datos de la Contaduría del Ministerio de Hacienda y estimaciones sobre gasto corriente a partir de datos del Ministerio de Salud.

### 3.2.2 Inequidad en la provisión de salud

En el Cuadro 9 se muestra una síntesis del gasto equivalente en salud por usuario potencial promedio durante los años del 2004 al 2006. Aun con las correcciones efectuadas, el nivel de provisión en Pando resulta ser un 175% por encima del promedio nacional y 307% por encima del departamento con menor nivel de provisión (Potosí). Y al interior de cada departamento, las diferencias en nivel de provisión resultan aun mayores que en el caso del indicador de gasto.

Entre todos los municipios se observa que Cobija es el que marca el máximo nacional y el gasto es 150 veces mayor al municipio de Yunguyo del Litoral, que es el que muestra menor gasto por usuario en salud, y 5 veces mayor al gasto del municipio de Cochabamba, que se constituye en el municipio capital con menor gasto en el sector. Comparando a todos los municipios, la inequidad en la provisión resulta levemente menor que en el caso del gasto; el índice Gini aumenta en 4 puntos y alcanza a 0.29 (siendo 0.26 en el caso del gasto).

Las cuatro regiones cuyo nivel de provisión se sitúa alrededor de Bs. 160 son la Andina Central y Valle Bajo (Cochabamba), Karangas (Oruro) y Amazonia Oeste (Pando). Les siguen regiones situadas principalmente en La Paz (Amazonia L y Altiplano Norte y Sur), y luego en Tarija (Chaco, Valles y Andina T). 23 regiones se encuentran en un rango de Bs. 100 y Bs 140; 3 regiones están por debajo de los Bs. 60 y 14 regiones en un rango de Bs. 61 a menos de Bs. 100. La mayor parte de las regiones de Santa Cruz y de Beni se encuentran entre aquéllas con niveles de provisión más bajos y la región que muestra el nivel de provisión más bajo (Bs. 8) es



Uruchipaya, situada en Oruro, muy lejos de la inmediata anterior, que se sitúa en más de Bs. 45.

Obviamente, a medida que los municipios son agrupados, las disparidades territoriales disminuyen. Así como las distancias entre promedios departamentales son menores, las disparidades entre regiones también lo son respecto a las observadas entre municipios. El coeficiente Gini en este caso es 0.18. Pero también es necesario tomar en cuenta que sin duda existen externalidades entre municipios (y también, en algún grado, pero menor, entre regiones), es decir que estudiantes de un municipio reciben el servicio en otro. Es posible que la disparidad entre municipios sea menor a un Gini de 0.31, pero lo que es innegable es que la disparidad territorial en niveles de prestación de este servicio es muy grande.

**Cuadro 9**

**Gasto en salud por usuario potencial, por departamentos y municipios; capital, máximo y mínimo (en bolivianos, promedio 2004-2006)**

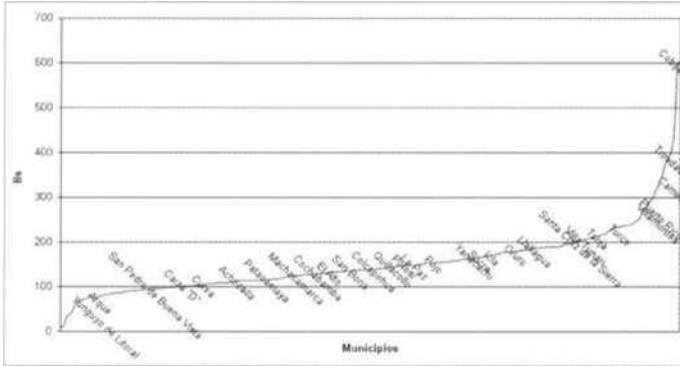
Departamento	Monto	Municipio				Capital
		Mayor	Monto	Menor	Monto	
Chuquisaca	191	Huacaya	396	Presto	129	159
La Paz	137	Ixiamas	240	Nazacara de Pacajes	16	144
Cochabamba	130	Cuchumuela	270	Arque	77	115
Oruro	165	Turco	290	Yunguyo de Litoral	12	172
Potosí	157	Mojinete	393	San Pedro de Quemes	31	140
Tarija	252	Caraparí	571	Tarija	205	205
Santa Cruz	192	Vallegrande	376	Cotoca	104	186
Beni	296	Trinidad	388	Puerto Siles	70	388
	574	Porvenir	878	Nueva Esperanza	168	656
<b>Bolivia</b>	<b>172</b>	<b>Porvenir</b>	<b>878</b>	<b>Yunguyo de Litoral</b>	<b>12</b>	

Fuente: Elaborado sobre datos de la Contaduría del Ministerio de Hacienda y estimaciones sobre gasto corriente a partir de datos del Ministerio de Salud.

El Gráfico 4 resulta de ordenar todos los 312 municipios considerados según nivel de prestación de salud. En 59 municipios rurales el gasto anual equivalente en salud por paciente potencial sería de menos de Bs. 100 anuales. Salvo algunas cifras extremadamente bajas, la mayoría se sitúa entre Bs. 66 (Arque) y Bs. 100 por paciente potencial. Para la mayoría

de los municipios (199) este indicador se ubica en el tramo entre Bs. 100 y 200. Tarija se encuentra entre los 41 municipios donde el gasto equivalente por paciente potencial está entre Bs. 200 y 300. En 14 municipios el indicador sobrepasa los Bs. 300, entre ellos, Trinidad. con Bs 381, y Cobija, que con Bs. 603 se sitúa como el municipio con más alto nivel de prestación del país.

**Gráfico 4: Provisión de salud por usuario potencial, por municipios (en bolivianos, 2006)**



Fuente: Contaduría del Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Salud.

### 3.3 Gasto y provisión de bienes territoriales

Según se definió, el gasto en bienes territoriales sería el gasto decidido por los gobiernos subnacionales menos el gasto que destinan a salud y educación. Este gasto proviene de todas las fuentes fiscales posibles: ingresos propios tributarios y no tributarios, transferencias internas del gobierno y externas de la cooperación internacional.

#### A. Esfuerzo fiscal municipal y gasto municipal en bienes territoriales

El Cuadro 10 muestra los promedios departamentales y los máximos y mínimos por departamento de los aportes que las personas realizan a sus respectivos municipios (esfuerzo fiscal municipal), en relación con sus respectivos niveles de consumo (al no contarse con información sobre sus niveles de ingreso) Fueron considerados como aportes de las personas a sus municipios lo que éstos registran como "ingresos propios" (tributarios y no tributarios)<sup>4</sup>.

4 Lamentablemente, aún no se cuenta con estimaciones sobre aportes en especie, muy importantes en los casos en que los habitantes

Los valores medios por departamento no muestran una gran dispersión respecto a la media nacional. Llamen la atención sin embargo los mayores aportes que en promedio realizan a sus municipios los habitantes de La Paz (la ponderación de su capital en este indicador es determinante) y que tales aportes representen una de las cifras más bajas en el caso de Santa Cruz, Mientras los aportes de los habitantes de La Paz a su gobierno municipal significan el 3.18% de su consumo, en Santa Cruz de la Sierra sólo alcanzan a 1.31% (caso único en que esta cifra se encuentra por debajo del respectivo promedio departamental). Pando es otro caso donde los aportes son relativamente altos, mientras Potosí (tanto en promedio departamental como en la ciudad) muestra los valores más bajos. En lo que se refiere específicamente a capitales, tres (Potosí, Santa Cruz y Sucre) se encuentran por debajo de la media nacional y las restantes seis por encima de ella.

Dentro de esta situación, los habitantes de algunos municipios se destacan por sus mayores aportes a sus respectivas municipalidades, principalmente Tiahuanacu en La Paz, Vila Vila en Cochabamba, Acasio en Potosí, San Rafael en Santa Cruz y Santos Mercado en Pando. Los municipios con valores más bajos (pero mayores que 0) se encuentran en La Paz, Oruro y Potosí, situándose los demás casos por encima de 0.26%.

**Cuadro 10**  
**Esfuerzo fiscal municipal en 2006 en relación al consumo per cápita (en porcentajes)**

Departamento	Esfuerzo fiscal	Máximo		Mínimo		Capital
		Municipio	Monto	Municipio	Monto	
Chuquisaca	1.58	Yamparáez	4.45	Mojocoya	0.33	1.64
La Paz	2.38	Tiahuanacu	6.30	Ayata	0.00	3.18
Cochabamba	1.52	Vila Vila	6.95	Huachacalla	0.26	1.66
Oruro	1.46	Pampa Aullagas	3.11	Cuchumuela	0.15	1.76
Potosí	1.20	Acasio	6.04	Atocha	0.19	1.22
Tarija	1.82	Bermejo	3.29	Uriondo	0.37	2.05
Sña Cruz	1.42	San Rafael	8.99	San Antonio de Lomerío	0.40	1.31
Beni	1.73	San Joaquín	4.17	Reyes	0.31	2.84
Pando	2.01	Santos Mercado	8.08	Nueva Esperanza	0.39	2.19
<b>Bolivia</b>	<b>1.72</b>	<b>San Rafael</b>	<b>8.99</b>	<b>Ayata</b>	<b>0.00</b>	

Fuente. Elaboración propia sobre los registros de gasto municipal de la Contaduría 2007, UDAPE, INE Nota - a Esfuerzo Fiscal =(Ingresos Propios Trib. + No Trib.)/Consumo Municipal

Siguiendo el marco normativo, se comparó, para cada municipio, el gasto territorial municipal por habitante con el respectivo esfuerzo fiscal. Según ya se ha mencionado, ya que en la mayoría de los casos tal esfuerzo resultó ser inferior al 1 %, se optó por calcular el gasto territorial por habitante correspondiente a cada 0.1 % de esfuerzo fiscal.

Los resultados aparecen en el Cuadro 11. En 2006 la media nacional de gasto territorial por

---

cuentan con menores ingresos monetarios (al menos hasta que fueron iniciados los programas de "alimentos por trabajo").

habitante por cada 0.1% de esfuerzo fiscal municipal fue de Bs. 3,491. Bajo un criterio de equidad, las medias departamentales deberían ser similares a este valor. Sin embargo, se puede observar una gran disparidad. A nivel de promedios departamentales. Pando (más de Bs 10,300) y Tarija (cerca a Bs 7,800) registran las cifras más altas del país. Por un mismo aporte a sus municipios (en relación a sus niveles de consumo), los habitantes de Pando perciben, en promedio, 196% más de gasto territorial municipal que el promedio nacional y 293 % más que los habitantes del departamento de La Paz, que son los que menos perciben (Bs. 2,633).

La ciudad de La Paz, sin embargo, no muestra las menores cifras para este indicador: su alto nivel de aporte es recompensado con un gasto relativamente mayor por punto de esfuerzo fiscal. En el otro extremo se encuentra Santa Cruz de la Sierra, donde no sólo los ciudadanos aportan poco a su municipio sino, por cada punto de este esfuerzo, reciben menos. Algo similar ocurre con la ciudad de Oruro. En Potosí, los sistemas de transferencias vigentes hacen que a cada (décima de) punto del escaso esfuerzo observado corresponda el segundo nivel de gasto territorial por (décima de) punto de esfuerzo fiscal entre las ciudades capitales, superado sólo por Cobija, que se caracteriza no solamente por un esfuerzo fiscal relativamente elevado sino porque cada punto de este esfuerzo es premiado con un gasto territorial que representa 3.3 veces más que lo que se gasta en Oruro.

Como era de esperar, las diferencias entre municipios son muy grandes. El gasto territorial municipal más bajo por punto de esfuerzo fiscal municipal, Bs. 543 por habitante, corresponde a San Rafael (Santa Cruz), que también se caracteriza por un elevado esfuerzo fiscal. No muy lejos de este valor se encuentran los habitantes de Tacopaya (Cochabamba), con Bs. 786. Los demás mínimos superan los Bs 1.000, correspondiendo el mínimo más alto (Bs 3,297) a la ciudad de Tarija. En todo caso, en cada departamento las diferencias entre máximo y mínimo son muy amplias, correspondiendo las menores al departamento del Beni.

Cuadro 11

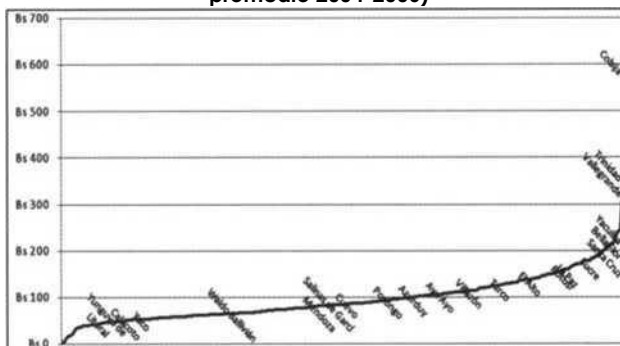
**Gasto territorial municipal por habitante, por cada 0.1% de esfuerzo fiscal municipal (promedios departamentales, máximo y mínimo municipal, y municipios capitales (valores en bolivianos, año 2006)**

Departamento	Promedio departamental	Máximo		Mínimo		Capital
		Municipio	Gasto por Hab. por cada 0,1%	Municipio	Gasto por Hab. por cada 0,1%	Gasto por Hab. por cada 0,1%
La Paz	2.633	Puerto Pérez	42.222	Tiahuanacu	1.132	2.909
Santa Cruz	3.005	Boyubibe	13.933	San Rafael	543	2.644
Cochabamba	3.413	Cuchumuela	38.819	Tacopaya	786	3.495
Oruro	3.455	Huayllamarca	33.011	Pampa Aullagas	2.228	2.611
Chuquisaca	3.717	Huacaya	30.838	Camataqui (Villa Abecia)	1.535	3.014
Potosí	4.409	Ravelo	26.467	Acasio	2.314	4.321
Tarija	4.741	Reyes	21.531	San Joaquín	2.297	2.853
Beni	7.761	Villa San Lorenzo	46.198	Tarija	3.297	3.297
Pando	10.339	Nueva Esperanza	36.616	Santos Mercado	2.517	8.659
<b>Bolivia</b>	<b>3.491</b>	<b>Villa San Lorenzo</b>	<b>46.198</b>	<b>San Rafael</b>	<b>543</b>	

Fuente. Elaborado sobre los registros del Ministerio de Hacienda (Contaduría) 2007 y datos de UDAPE e INE Notas: a Gasto territorial = Gasto Total - Gasto Salud - Gasto Educación b Esfuerzo fiscal = (Ingresos Propios Trib + No Trib)

El Gráfico 5 resulta de ordenar todos los municipios del país según nivel de gasto territorial que los habitantes de cada uno obtienen por un mismo esfuerzo fiscal (por cada 0.1 %). Se obtiene un coeficiente Gini de 0.44, lo que expresa una gran desigualdad (aunque menor a las desigualdades en educación y salud). En la mayoría de los casos, el indicador se sitúa por debajo de Bs. 5,000 (entre ellos las ciudades con mayor población, siendo las excepciones Yacuiba y Cobija) pero luego va ascendiendo hasta superar los Bs. 45,000.

**Gráfico 5: Provisión de salud por usuario potencial - 2006, por municipios (en bolivianos, promedio 2004-2006)**



Fuente: Elaborado sobre registros del Ministerio de Hacienda (Contaduría) 2007, y datos de UDAPE e INE

#### B. Inequidad en la provisión de bienes territoriales municipales

Según ya se mencionó, los niveles efectivos de provisión de bienes territoriales muni-

cipales fueron estimados ponderando cada dato sobre gasto territorial por indicadores de cobertura de servicios y de densidad (con igual ponderación). Los resultados aparecen en el Cuadro 12 (ordenados de mayor a menor, según promedio departamental). Las disparidades disminuyen respecto a lo observado para el gasto, pero, en todo caso, los sistemas de transferencias en vigencia todavía hacen que, incluso con las correcciones mencionadas, por cada 0.1% de esfuerzo fiscal, los habitantes del departamento de Pando perciban, en promedio, 2.7 veces más que los del Beni, y los del departamento de Tarija, 2.3 veces más que los de La Paz (el departamento donde mayor es el esfuerzo fiscal promedio). En el cuadro en mención se puede observar el orden en que quedan estos valores promedio.

En cuanto a resultados a nivel de municipio, varios municipios rurales que aparecían con un gasto territorial más elevado, en términos de impacto resultan menos favorecidos (debido a su escasa dotación de servicios y/o densidad demográfica). En los municipios que, en cada departamento, ya mostraban los menores niveles de gasto territorial por habitante, por lo general la situación de inequidad en términos de impacto efectivo es aun peor. San Rafael sigue mostrando la cifra mínima en Santa Cruz (y en el país) y Ayopaya pasa a ocupar ese lugar en el departamento de Cochabamba. En cambio, municipios como Cuchumuela (Cochabamba) y Villa San Lorenzo (Tarija) se mantienen como los más favorecidos. En el departamento de Tarija (donde el promedio es alto), los habitantes menos beneficiados serían los de su ciudad capital, pero entre los habitantes de las capitales, los de Tarija se encuentran en cuarto lugar, por encima de los de Sucre. Entre las otras ciudades capitales, los habitantes de Cobija seguirían siendo los que más se benefician por cada 1 % de esfuerzo fiscal municipal, seguidos por los de Potosí y los de Cochabamba. Los que menos estarían percibiendo por un mismo esfuerzo serían (de mayor a menor) los de La Paz. Santa Cruz de la Sierra, Oruro y Trinidad. Los habitantes de El Alto, con Bs. 2,402, se situarían entre Trinidad y Oruro.

Cuadro 12

**Impacto en la provisión de bienes territoriales municipales por cada 0.1% de esfuerzo fiscal municipal promedios departamentales, valores máximo y mínimo de municipios, y capitales de departamento (en bolivianos por habitante, año 2006)**

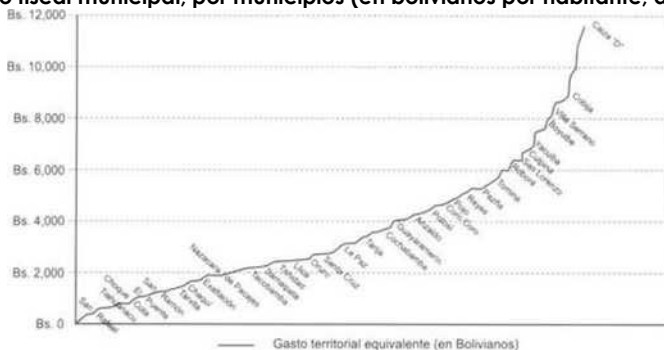
Departamento	Esfuerzo fiscal municipal promedio	Promedio dptal	Capital	Máximo		Mínimo	
				Municipio	Gasto por Hab. por cada 0.1%	Municipio	Gasto por Hab. por cada 0.1%
Beni	1.7%	2.296	2.396	Reyes	4.952	San Joaquin	528
La Paz	2.4%	2.316	2.909	Quiabaya	28.345	Tiahuanacu	747
Oruro	1.5%	2.430	2.611	Huachacalla	23.658	Pampa Aullagas	568
Chuquisaca	1.6%	2.504	3.014	Huacaya	30.838	Villa Abecia	1.535
Santa Cruz	1.7%	2.548	2.644	Camiri	8.231	San Rafael	280
Potosí	1.2%	2.651	4.321	Caiza "D"	11.399	Acasio	949
Cochabamba	1.5%	2.818	3.495	Cuchumuela	32.608	Ayopaya	295
Tarija	1.8%	5.359	3.297	Villa San Lorenzo	26.102	Tarija	3.297
Pando	2.0%	6.182	8.659	Puerto Rico	9.814	Santos Mercado	579
<b>Bolivia</b>	<b>1.7%</b>	<b>2.698</b>		<b>Cuchumuela</b>	<b>32.608</b>	<b>San Rafael</b>	<b>280</b>

Fuente: Elaborado sobre los registros del Ministerio de Hacienda (Contaduría), 2007; y datos de UDAPE e INE

En el Gráfico 6 se incluye el 92 % de los municipios del país, ordenados de menor a mayor impacto del gasto correspondiente a cada 0.1% de esfuerzo fiscal municipal. Para fines de apreciación visual, se excluyó el 8% con valores más altos. La desigualdad de los impactos en comparación con la distribución del gasto no aumenta (el índice Gini se mantiene en 0.44), pero el orden cambia, mostrando el menor impacto que pueden tener idénticos niveles de gasto en la provisión de bienes territoriales en municipios con baja capacidad instalada y/o población dispersa. Por ejemplo, entre los 312 municipios considerados, Choque Cota desciende del puesto 251 en gasto al 294 en impacto; Tarvita, del 188 en gasto al 263 en impacto, y Nazacara de Pacajes baja del puesto 156 en gasto al 248 en impacto.

Por otro lado, debido a su mayor densidad y su mayor cobertura de servicios, las ciudades con más habitantes resultan estar más favorecidas de lo que señalaba el simple indicador de gasto. Entre los 312 municipios considerados, Cobija, que en gasto se situaba en el puesto 110, en impacto asciende al 32; Yacuiba pasa del puesto 102 al 53; Potosí se traslada del 216 al 115; Tarija del 247 al 152; Sucre y La Paz del 263 y el 267 al 163 y 165, respectivamente. Santa Cruz y Oruro, que en gasto ocupan los puestos 276 y 277, en impacto se sitúan en los puestos 183 y 187, respectivamente, y El Alto asciende del puesto 287 al 204.

**Gráfico 6: Impacto en la provisión de bienes territoriales municipales por cada 0,1% de esfuerzo fiscal municipal, por municipios (en bolivianos por habitante, año 2006)**



Fuente: Elaborado sobre registros del Ministerio de Hacienda (Contaduría) 2007, y datos de UDAPE e INE

### C. Inequidad en la provisión de bienes territoriales prefecturales

Según se puede apreciar en el Cuadro 13, las prefecturas departamentales deciden una parte muy importante del gasto territorial: el 36.3% del total. En algunos departamentos, como Pando, Oruro y Tarija, las prefecturas constituyen el componente más importante de este gasto, mientras en los demás, y sobre todo en La Paz, la mayor parte del gasto territorial corresponde a decisiones municipales.

**Cuadro 13**  
**Gasto territorial prefectural, municipal y total, por departamentos**  
**(en millones de bolivianos, año 2006)**

Departamento	Prefectural		Municipal		Total
Chuquisaca	171.3	32.4%	358.2	67.6%	529.5
La Paz	398.6	19.5%	1,646.6	80.5%	2,045.2
Cochabamba	389.6	30.9%	870.9	69.1%	1,260.6
Oruro	252.9	54.2%	213.3	45.8%	466.3
Potosí	214.8	34.5%	408.2	65.5%	623.0
Tarija (2005)	826.1	55.4%	664.7	44.6%	1,490.8
Santa Cruz	567.6	35.7%	1,024.2	64.3%	1,591.7
Beni	107.1	23.9%	340.5	76.1%	447.6
Pando	298.1	67.3%	144.8	32.7%	442.9
<b>Total</b>	<b>3,226.1</b>	<b>36.3%</b>	<b>5,671.4</b>	<b>63.7%</b>	<b>8,897.6</b>

Fuente: Elaborado sobre registros del Ministerio de Hacienda (Contaduría) 2007

Los departamentos que cuentan con un mayor gasto territorial prefectural son Tarija y Santa Cruz, pero en términos de gasto por habitante (ver Cuadro 14). Pando supera en más de 12 veces la media nacional y Tarija en cerca de 5. En el otro extremo, el menor gasto territorial prefectural por habitante corresponde a La Paz (Bs. 152), seguido de Cochabamba (Bs. 232) y



Santa Cruz (Bs. 237).

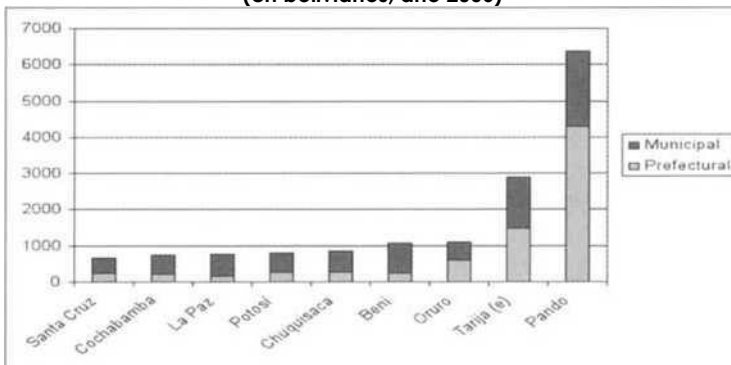
**Cuadro 14**  
**Gasto territorial equivalente prefectural, municipal y total por habitante,**  
**por departamentos**  
**(en bolivianos, año 2006)**

Departamento	Prefectural	Municipal	Total
Chuquisaca	280	586	866
La Paz	152	627	779
Cochabamba	232	519	751
Oruro	599	505	1,105
Potosí	278	528	806
Tarija (2005)	1,752	1,410	3,161
Santa Cruz	237	428	665
Beni	258	821	1,079
Pando	4,286	2,082	6,369
<b>Total</b>	<b>341</b>	<b>600</b>	<b>941</b>

Fuente: Elaborado sobre registros del Ministerio de Hacienda (Contaduría) 2007, y datos del INE.

En el Gráfico 7 se ilustra la desigualdad en el gasto territorial por habitante a que da lugar el actual sistema de transferencias. En cinco departamentos el gasto territorial por habitante es menor a la media nacional (Bs. 941 por habitante), siendo Santa Cruz, Cochabamba y La Paz, en ese orden, los departamentos donde este indicador es más bajo, Beni y Tarija se encuentran por encima de la media, y en Tarija y Pando el gasto territorial por habitante supera en más de 3 y 6 veces, respectivamente, la media nacional. Por otro lado, sólo en los tres departamentos donde el gasto territorial total por habitante es mayor (Pando, Tarija y Oruro), la mayor proporción de dicho gasto está a cargo de las prefecturas.

**Gráfico 7: Gasto territorial prefectural, municipal y total por habitante, por departamentos**  
**(en bolivianos, año 2006)**



Fuente: Elaborado sobre registros del Ministerio de Hacienda (Contaduría) 2007, y datos del INE.

La propuesta de transformar las actuales entidades territoriales de nivel departamental (las prefecturas) en entidades autónomas implica una descentralización política y fiscal que debe comprender no solamente la elección directa de representantes y ejecutivo sino también que en adelante las decisiones de gasto en este nivel sean adoptadas simultáneamente con decisiones sobre los aportes destinados a financiar este gasto. Ésta es una condición indispensable para que la descentralización contribuya a la eficiencia. Para ello lo conveniente sería que la Constitución facultara al Legislativo nacional a asignar bases impositivas a entidades territoriales autónomas (municipales, regionales o departamentales) pero que éstas tuvieran la potestad de determinar sus alícuotas (porcentaje sobre la base a cobrar en calidad de impuesto) bajo la condición de que tanto las decisiones sobre gasto autónomo como las correspondientes a aportes ciudadanos para financiar ese gasto sean adoptadas participativamente.

Una profundización de la descentralización debería no solamente generar mejores condiciones de eficiencia en el gasto público subnacional, sino garantizar la igualdad jurídica del ciudadano: que, para cada ciudadano, a igual aporte a su prefectura o su municipio corresponda un igual nivel de provisión de bienes prefecturales o municipales. En la actualidad, el gasto territorial decidido por las prefecturas se financia primordialmente con ingresos provenientes de transferencias<sup>5</sup>: sólo un 0.1 % de sus ingresos son aportes directos de los

---

5 Considerando transferencias también a las regalías, dado que los recursos naturales del subsuelo son nacionales.

residentes (personas o empresas) a estas entidades. En caso de transformarse las prefecturas en entidades autónomas, los impuestos departamentales deberían ser la fuente fundamental de los ingresos prefecturales y tender a que, en adelante, el sistema de transferencias garantice "igual nivel de provisión por habitante a igual esfuerzo fiscal". Bajo este principio, los actuales ingresos por regalías resultarían insuficientes para compensar a departamentos donde se encuentran explotaciones de hidrocarburos pero que cuentan con mayor número de habitantes, como sería el caso de Santa Cruz,

En efecto, a fin de determinar cuál sería la situación de que se partiría, se realizó un ejercicio, suponiendo que dos impuestos: el RC-IVA y el Impuesto a las Utilidades, pasaran a ser departamentales. Se partió entonces del dato sobre niveles de recaudación de ambos impuestos por departamentos y la suma de ambos, para cada departamento, fue comparada con el consumo correspondiente a cada departamento (suma de consumos municipales estimados por el PNUD). El indicador mide cuánto significarían, en cada departamento, los impuestos departamentales en relación con los niveles de consumo de sus habitantes.

En el Cuadro 15 se muestra cuáles serían los niveles de esfuerzo fiscal destinado al respectivo gobierno departamental, ordenados de menor a mayor. La media nacional alcanzaría a 2.39%. Por encima de esta media se encontrarían Santa Cruz (3.64 %) y La Paz (3.05%) pero los esfuerzos en los otros departamentos también serían significativos, variando desde 0.50% en Pando hasta 1.19% en Cochabamba.

Cuadro 15

**Esfuerzo fiscal hipotético y gasto territorial prefectural por habitante, por 1 % de esfuerzo fiscal, por departamentos (en bolivianos, año 2006)**

Departamento	Esfuerzo Fiscal	Gasto por Hab.
Pando	0.50%	85,201
Oruro	0.54%	11,142
Beni	0.59%	4,364
Potosí	0.64%	4,355
Chuquisaca	0.83%	3,390
Tarja (2005)	0.89%	19,587
Cochabamba	1.19%	1,947
<b>Bolivia</b>	<b>2.39%</b>	<b>1,062</b>
La Paz	3.05%	498
Santa Cruz	3.64%	651

Fuente: Elaborado sobre registros del Ministerio de Hacienda (Contaduría) 2007, y datos de UDAPE e INE.

Sin embargo, si se calcula cuál sería el nivel de gasto territorial actual (2006) que los habitantes estarían percibiendo por cada 1 % de esfuerzo fiscal destinado a su prefectura, se encuentran grandes desigualdades: quienes estarían obteniendo menos por sus hipotéticos aportes a su entidad departamental serían los habitantes de La Paz. seguidos de los de Santa

Cruz. Todos los demás se encontrarían por encima de la media nacional, pero los de Tarija la superarían en 19 veces ¡y los de Pando en 85!

Estos resultados, sin embargo, habría que transformarlos en términos de gasto equivalente. Los resultados de hacerlo siguiendo los criterios de ponderación ya indicados (cobertura existente de servicios y densidad demográfica) son mostrados en el Cuadro 16 y el Gráfico 8 Por cada 1 % sobre su nivel de consumo que un habitante de Santa Cruz o de La Paz estaría aportando a su prefectura, estaría percibiendo Bs. 395 en bienes territoriales prefecturales. Por ese mismo esfuerzo, los habitantes de Potosí, Chuquisaca, Cochabamba y Beni estarían logrando entre Bs. 1,792 y 1,956. Los de Oruro se beneficiarían más: Bs. 6,170, pero en Tarija alcanzarían a 21 veces la media y en Pando a 50. La inequidad, aunque aún muy grande, sería menor a la que estarían mostrando los indicadores de gasto, y los sistemas de transferencias deberían tender a reducirla.

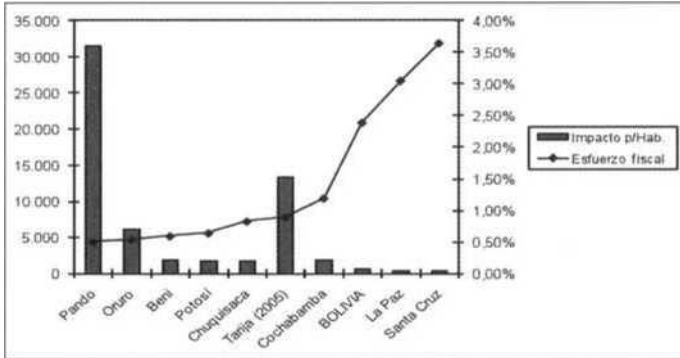
**Cuadro 16**  
**Esfuerzo fiscal hipotético y gasto territorial prefectural equivalente por habitante,**  
**por cada 1% de esfuerzo fiscal, por departamentos**  
**(en bolivianos, año 2006)**

Departamento	Impacto p/Hab.	Esfuerzo Fiscal
Pando	31,464	0.50%
Oruro	6,170	0.54%
Beni	1,956	0.59%
Potosí	1,792	0.64%
Chuquisaca	1,817	0.83%
Tarija (2005)	13,354	0.89%
Cochabamba	1,922	1.19%
<b>Bolivia</b>	<b>633</b>	<b>2.39%</b>
La Paz	395	3.05%
Santa Cruz	395	3.64%

Fuente: Elaborado sobre registros del Ministerio de Hacienda (Contaduría) 2007, y datos de UDAPE e INE

Los resultados podrían estar relativamente sesgados por el hecho de que las sedes centrales de las principales empresas se encuentran ubicadas en Santa Cruz y La Paz, pero se pudo comprobar que la mayoría de los contribuyentes del RC-IVA -impuestos sobre los Ingresos corrientes de las personas- se encuentra también en estos dos departamentos.

**Gráfico 8: Impacto del gasto territorial prefectural por habitante,**  
**por cada 1 % de esfuerzo fiscal hipotético, por departamentos**  
**(en bolivianos, año 2006)**



Fuente: Elaborado sobre registros del Ministerio de Hacienda (Contaduría) 2007, y datos de UDAPE e INE

En síntesis: si bien las diferencias en esfuerzo fiscal referido a impuestos sobre ingresos varían de 1 (Pando) a 7 (Santa Cruz), el esfuerzo fiscal en el pago de estos impuestos es siempre significativo. Si impuestos como los mencionados pasaran a ser departamentales -y si, además, se incluyera en las transferencias territoriales una proporcionalidad respecto a este esfuerzo- se estaría contribuyendo a subsanar una situación muy inequitativa. Ello contribuiría, además, a estimular la recaudación de impuestos propios y al equilibrio fiscal.

## REFERENCIAS

- Finot, Iván 1990 "Democratizar el Estado, una propuesta de descentralización para Bolivia" En Toranzo C. (ed ). *Descentralización y democratización del Estado* La Paz ILDIS.
- \_\_\_\_\_ 1996. "Descentralización, equidad y participación en América Latina, una aproximación económica" CEPAL (Santiago de Chile), L.C/IP/R. 165. Publicado con el título "Descentralización en América Latina: ¿Cómo conciliar eficiencia con equidad?". En: *Reforma y democracia (Revista del CLAD)* 10. febrero de 1998.
- \_\_\_\_\_ 2001. *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. CEPAL, Serie Gestión Pública 12, LC/L. 1521 -P.
- \_\_\_\_\_ 2007. "Los procesos de descentralización en América Latina". En *Estudios Regionales No. 10*. Primavera de 2007 (Univ. Alcalá de Henares).
- ILPES/CEPAL. 1998 *Reflexiones sobre el desarrollo y la responsabilidad del Estado* CEPAL., LC/IP/L. 154 Cap. III. Sección D.: Descentralización y desarrollo territorial
- Musgrave, Richard y Peggy Musgrave. 1989 "Public finance in theory and practice. Fifth edition" Trad. Hacienda pública teórica y aplicada McGraw-Hill (Madrid), 1992.
- Zapata. Marco 2006. "Lineamientos para un nuevo sistema de transferencias intergubernamentales en función a las autonomías departamentales" Ministerio de Hacienda.
- Zapata. Marco. Patricia Alborta y Marcelo Montalvo, 2005. "Bolivia: régimen de transferencias intergubernamentales para las autonomías regionales". DDPC3 - FAM.
- Zapata. Marco y Ramiro Caverro, 2004. "Propuesta de políticas financieras, fiscales e institucionales que permitan el fortalecimiento municipal". FAM-Bolivia.