

PRESENTACIÓN

Las ideas de descentralización nacieron en los avances teóricos y conceptuales que se gestaron en el proceso de construcción de la Unión Europea. El traslado de estas ideas a otros ámbitos geográficos y otras realidades políticas y sociales se debió, en gran medida, al desencanto de la población respecto a la eficiencia de las funciones del sector público, especialmente en aquellos países donde el centralismo caracterizó su estructura económica. Fueron estas condiciones las que en las dos últimas décadas del siglo pasado permitieron el avance de los procesos de privatización y de descentralización, en la búsqueda de un sector público más reducido y más eficiente. Por otra parte. Frente a los desequilibrios macroeconómicos que sufrieron varias economías y los conflictos étnicos, el proceso de descentralización apareció como una posible solución. Tal es el caso de aquellos países que recuperaban la democracia con base en amplios acuerdos que no solamente incluían a diversos partidos políticos sino a regiones y grupos étnicos distintos.

En el caso específico de Latinoamérica, los procesos de descentralización han seguido *pari pasu* a los procesos de apertura y profundización de la democracia y han adquirido mayor impulso con los programas de apertura económica. Sin embargo, el retorno hacia políticas dirigistas, que se originó al inicio del presente siglo, ha puesto en tela de juicio lo que en cierto momento se suponía consolidado, fenómeno que nos conduce a la necesidad de reflexionar sobre un proceso inconcluso.

En ese marco, el IISEC. con el apoyo del programa PADEP-GTZ, ha dedicado el presente número de la revista a tratar este tema. Para ello, conjuntamente con el PADEP. se han seleccionado los mejores trabajos que puedan brindar una visión integradora sobre la problemática.

Nuestro agradecimiento a los autores por habernos permitido contar con sus valiosos trabajos y a nuestros colegas que nos regalaron su tiempo para revisar los trabajos. Destacamos el apoyo del PADEP-GTZ, por su apoyo a la presente publicación, y nuestro reconocimiento al Dr. Hans van den Berg y todas las autoridades de la Universidad Católica Boliviana, por el permanente apoyo a nuestra revista.

Alejandro F.
Mercado Director

DE LA COOPERACIÓN

En Bolivia, la Agencia de Cooperación Técnica Alemana, a través de su Programa de Apoyo a la Gestión Pública Descentralizada y Lucha contra la Pobreza (PADEP-GTZ), tiene un compromiso con el Gobierno boliviano para apoyar, en coordinación con otros cooperantes, el desarrollo de un sistema de financiamiento intergubernamental más eficiente, que facilite la reducción de las inequidades y el accionar de la gestión pública en todos los niveles.

En este esfuerzo conjunto, durante los años 2006 y 2007 se han elaborado numerosos estudios dirigidos a apoyar la gestión pública, en particular en ámbitos relacionados con el actual debate por la conformación de autonomías y la profundización de la descentralización en Bolivia.

Esta publicación, elaborada con el apoyo especial del Instituto de Investigaciones Socioeconómicas de la Universidad Católica Boliviana, a iniciativa del experto enviado de la GTZ Dr. Markus Steinich, tiene el objeto de presentar al medio académico algunos temas de finanzas públicas y descentralización fiscal debatidos internamente en varias reparticiones públicas, como una invitación a los investigadores de Bolivia y el mundo para acompañar este proceso de reflexión, enriqueciendo las propuestas en ámbitos cruciales para la reforma del Estado boliviano.

Al mismo tiempo, presentamos esta publicación como un merecido reconocimiento al esfuerzo de las autoridades y de los funcionarios públicos del país, que en medio de sus incontables responsabilidades y ocupaciones impulsaron reflexiones como las que se podrán leer a continuación, las cuales, sin duda, redundarán en un mejor desempeño del Estado en servicio de todos los bolivianos.

Coadyuvando en estos esfuerzos, la cooperación alemana espera poder promover una justa equiparación de intereses, respaldada en un orden social democrático, en un Estado de Derecho y una economía y desarrollo sostenible que promuevan objetivos sociales prioritarios con equidad,

Dieter Kattermann
Coordinador del PADEP/GTZ

¿Hacia dónde se encamina la descentralización fiscal en Bolivia?

*José Luis Evia
Ximena Coronado
Markus Steinich*

Resumen

La Ley de Participación Popular, aprobada en 1994, empezó un vigoroso proceso de descentralización en el país. Este proceso se ha profundizado desde entonces; los recursos administrados por los municipios, y en menor medida por las prefecturas, han mostrado un fuerte crecimiento. En contraste con los mayores recursos provenientes por transferencias, los recursos propios no han mostrado un desarrollo similar, ni se han incrementado de manera importante las competencias de las entidades descentralizadas. El desarrollo de capacidades de los gobiernos subnacionales muestra una elevada dispersión, con municipios que han generado un nivel aceptable de capacidades, y otros carentes de éstas, mientras las prefecturas recién comienzan este proceso. Éste es el entorno en el que se ha de definir la nueva fase de la descentralización. La propuesta de Constitución Política del Estado aprobada en Oruro y los Estatutos Autonómicos propuestos por varias regiones incorporan en sus diseños propuestas para esta fase de descentralización. El artículo examina estas propuestas y plantea los desafíos que este proceso deberá encarar, así como las consideraciones que la cooperación técnica alemana (GTZ), con sus contrapartes bolivianas, debe tener presente al diseñar sus programas de cooperación técnica.

Abstract

The process of decentralization begun in 1994, with the approval of the law of popular participation ("Ley de Participación Popular"). Since then, the public resources that the municipalities, and to a lesser degree the states ("departamentos"), control have grown significantly. In contrast with the growing volume of transfers, the resources generated by the local governments have not developed at a similar speed, and their responsibilities have not been increased. The capacity building process of the local governments have been unequal, with some municipalities that have achieved an acceptable level of capabilities, but other that lack those, while the prefectures are just beginning the processes of capacity building. In this background, the next phase of the decentralization has to be constructed. The proposal for a new Political Constitution approved in Oruro and the Statutes of Autonomy proposed by several departamentos design this phase of decentralization. This article reviews these proposals, looks at the challenges that this process has to face, and highlights the issues that the German Technical Cooperation (GTZ) with its Bolivian partners has to consider at designing its cooperation program.

1. Descentralización fiscal

El principio del proceso de descentralización (años noventa)

La Ley de Participación Popular (LPP), aprobada en 1994, inició en Bolivia un proceso vigoroso de descentralización, que ha transformado profundamente la sociedad boliviana y ha cambiado de forma definitiva las relaciones fiscales intergubernamentales. El objetivo declarado de la LPP fue mejorar la calidad de vida de los bolivianos, con una distribución más justa y mejor administración de los recursos públicos.

Desde el punto de vista de la descentralización fiscal, la LPP cedió el dominio de impuestos nacionales hacia los municipios, a los que transfirió los impuestos a la Renta Presunta de Bienes (impuesto a la propiedad rural, impuesto a los inmuebles urbanos e impuesto a los vehículos automotores, motonaves y aeronaves) en adición a los ingresos propios que los municipios ya poseían (patentes y tasas).

La LPP también estableció una transferencia del 20% de recursos provenientes de las rentas nacionales hacia los municipios, distribuidas en función al número de habitantes de

cada jurisdicción municipal. Esta "co-participación" sería abonada automáticamente hacia los municipios. La LPP estableció que el 90% de estos recursos provenientes de la coparticipación tributaria deberían ser destinados a inversión pública. Este porcentaje fue variando, alcanzando actualmente el 75%

Para alcanzar la neutralidad fiscal, esta ley amplió las competencias municipales, transfiriéndoles la infraestructura física y la obligación de gestionar el equipamiento y los insumos de los servicios de salud (incluyendo medicamentos y alimentos), saneamiento básico, educación cultura y deporte (incluyendo el desayuno escolar), caminos vecinales, y micro- riego.

La LPP fue complementada con una Ley de Descentralización Administrativa (LDA), promulgada en julio de 1996, que establecía las competencias y recursos de los que dispondrían las prefecturas. El objetivo de las disposiciones de esta ley fue mejorar y fortalecer la eficiencia-eficacia de la administración pública en la prestación de servicios en forma directa y cercana a la población.

La LDA definía como ingresos prefecturales a las regalías departamentales, el Fondo Compensatorio Departamental creado por la LPP y el 25% del impuesto especial a los hidrocarburos y sus derivados (IEHD) (el 50% de los cuales debía ser distribuido de forma igualitaria entre los nueve departamentos y el restante 50% en función de la población de cada uno de los departamentos). De estos recursos, la prefectura sólo podía utilizar el 15% en gasto corriente, debiendo destinar el 85% obligatoriamente a proyectos y programas de inversión. Constituyen también recursos de las prefecturas un Fondo Compensatorio Departamental a cargo del Tesoro General de la Nación, creado por la LPP, que compensaba a los departamentos que recibían regalías por debajo del promedio nacional, de manera que logren alcanzar este promedio. Adicionalmente, la ley establecía como recursos de las prefecturas las asignaciones del TGN para el gasto en salud, educación y asistencia social. Sin embargo, éstos constituyen recursos sobre los que la prefectura no posee ningún grado de decisión, pues están destinados al pago de las planillas de servicios personales.

Entre las competencias que se definieron para las prefecturas destacan la construcción y mantenimiento de carreteras y caminos secundarios, electrificación rural, infraestructura de riego y apoyo a la producción, así como fortalecimiento municipal. Además las prefecturas

deben administrar, supervisar y controlar, por delegación del Gobierno nacional, los recursos humanos de educación, salud y asistencia social.

Segunda etapa (años 2000)

Más adelante, en julio del 2001, mediante la "Ley del Diálogo", se ampliaron los ingresos de los gobiernos municipales con los recursos provenientes del Programa de Alivio de la Deuda Externa Multilateral, en el marco de la iniciativa para el alivio de la deuda de los países pobres altamente endeudados, HIPC (por sus siglas en inglés). Con una parte de estos recursos (5 millones el 2001 y 27 millones los siguientes años) se creó un Fondo Solidario Municipal para Educación Escolar y Salud Pública, destinado a aliviar las carencias de personal docente y médico. El resto de los recursos provenientes de la "Ley del Diálogo" se destinaron a reforzar los recursos disponibles para educación (el 20 % de los recursos adicionales, distribuidos a los municipios, según población escolarizada por municipio) y salud (10% de los recursos adicionales, distribuidos entre los municipios según población).

El restante 70% de estos recursos se distribuyeron a los municipios mediante la siguiente convención: el 70% se distribuyó siguiendo una fórmula que tomaba en cuenta el grado de necesidades insatisfechas de la población (pobreza)¹, y el 30% restante se dividió entre nueve (correspondiente al número de departamentos del país), monto a distribuirse entre los municipios de cada uno de los departamentos, de acuerdo a la fórmula de población ponderada por pobreza. Estos recursos se destinaron a obras de "infraestructura productiva y social", enumeradas en la ley, pero que representan competencias municipales (vías de acceso, caminos vecinales, captación de agua, microrriego, electrificación etc.).

Los recursos que la "Ley del Diálogo" distribuyó a los municipios estuvieron destinados a mejorar la capacidad de los municipios, especialmente los más pobres, para cumplir sus competencias, y no significó un incremento o cambio en las competencias que los municipios poseían. Su objetivo fue contribuir a la lucha contra la pobreza (mejorar la equidad), en vista de las carencias de los municipios más pobres.^{1 1}

1 Lo fórmula era un promedio ponderado de la población por el grado de necesidades básicas insatisfechos El ponderador era menos uno para la población con necesidades básicas satisfechas, y subía gradualmente hasta llegar a 3 para los pobres marginales

Más recientemente, la nueva Ley de Hidrocarburos incrementó los recursos disponibles para las prefecturas. Esta ley destina el 4% de los recursos provenientes del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) a los departamentos productores (el 4% del IDH correspondiente a la producción en cada departamento) y el 2% del IDH a los departamentos no productores². Adicionalmente, se previó que si algún departamento productor recibiese una participación en el IDH menor a la que recibe un departamento no productor, el Tesoro General de la Nación (TGN) compensaría al departamento productor para que alcance el nivel del departamento no productor. El resto del IDH se debía distribuir hacia una serie de beneficiarios, entre los que se incluía a los municipios, además de los pueblos indígenas, las fuerzas armadas, policía, etc. La ley establecía que los recursos destinados a los municipios debían destinarse a educación, salud, caminos y desarrollo productivo (competencias propias de los municipios). Los recursos destinados a las prefecturas debían priorizarse a favor de las provincias productoras de hidrocarburos.

Esta disposición de la ley dejó abierta la puerta para una posterior redistribución de los recursos no distribuidos por la ley. lo que se concretó finalmente a finales del 2005. El Decreto Supremo 28421 destinó el 12.5% de los recursos del IDH hacia los departamentos productores, el 31.25% a los departamentos no productores (6.25% para cada uno) y estableció la obligación de que el TGN compense a los departamentos productores que recibiesen menos que un departamento no productor. Del monto que debía recibir cada prefectura (gobierno departamental), el 34.48% debería ser distribuido entre los municipios del departamento, en función de la población, y el 8.62% debería destinarse a la universidad del departamento. El restante 56.9 % podía ser dispuesto por las prefecturas. Adicionalmente, con el 5% del total del IDH se estableció un fondo compensatorio para los municipios y universidades de La Paz (49.19%), Cochabamba (17.79%) y Santa Cruz (36.02 %) destinado en 80% a los municipios y en 20% a las universidades, para compensarlos por tener mayor población y recibir menos ingresos por habitante.

El decreto establece las competencias a las que se pueden destinar estos recursos, las cuales son complementarias a las competencias y obligaciones municipales (están relacionadas con educación, salud, fomento al desarrollo económico local, promoción del empleo

² Esto ley destina también el 50% de las patentes de los contratos petroleros a las municipalidades donde se realiza la explotación

y seguridad ciudadana). No existe en este caso una transferencia adicional de competencias hacia los municipios, a pesar de que los montos adicionales que los municipios recibirán por concepto del IDH son importantes.

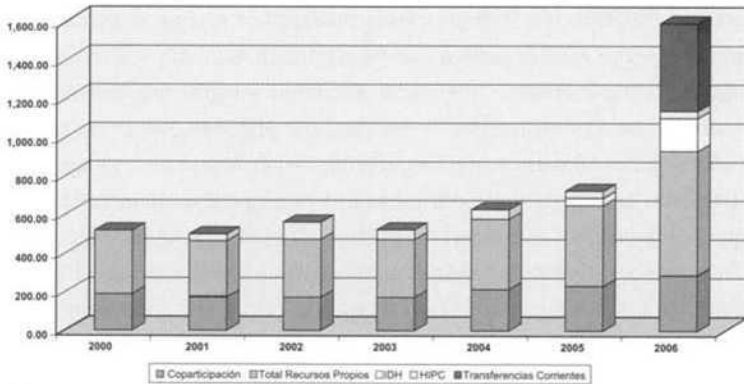
Finalmente, en octubre del 2007, el Decreto Supremo 29322 establece una nueva redistribución de los recursos del IDH, incrementando el porcentaje que se destina a los municipios al 66.99%, por lo que los recursos que se quedan en las prefecturas se reducen al 24 39% de los recursos destinados a cada departamento. El objetivo de esta distribución, expresado en el decreto, es fomentar el desarrollo productivo local y profundizar el proceso de descentralización. No se establecen nuevas competencias para los municipios, pero si que estos recursos deben destinarse a proyectos productivos.

Paralelamente a la transferencia de recursos a los gobiernos subnacionales se diseñó una política de compensación, a cargo del Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social (FPS), que realiza operaciones de transferencias no reembolsables a los municipios para el financiamiento de inversiones y estudios de los municipios. La participación de cada municipio dentro de estas transferencias a los municipios debían calcularse mediante la fórmula diseñada para la distribución de los recursos destinados a la infraestructura física de los fondos provenientes del HIPC. Estas transferencias debían destinarse hacia inversiones en los sectores priorizados por el Gobierno, para lo que se utilizaban tasas diferenciadas de contraparte (por sector, municipio y mancomunidad). Este intento por alinear el gasto municipal a las prioridades del Gobierno no tuvo el efecto deseado y las tasas diferenciadas resultaron insuficientes para este objetivo (Aguilar y Ruiz, 2004).

Aun cuando el objetivo inicial de estas transferencias era reducir la pobreza y estimular el desarrollo institucional municipal, como han señalado Aguilar y Ruiz (2004), con el tiempo a esta política de transferencias condicionadas se le sumaron diversos objetivos (fiscales, de descentralización, de reducción de la pobreza). Adicionalmente, la distribución nominal de estos recursos fue diferente a la distribución real (efectiva) de éstos, pues los municipios con mayor capacidad de inversión lograron efectivamente utilizar los recursos disponibles, mientras que los municipios con menores capacidades no lograron utilizar todos los que tenían disponibles por este instrumento. El objetivo de ejecución fue tomando cada vez mayor importancia, reduciendo el peso relativo de los recursos asignados por fórmula.

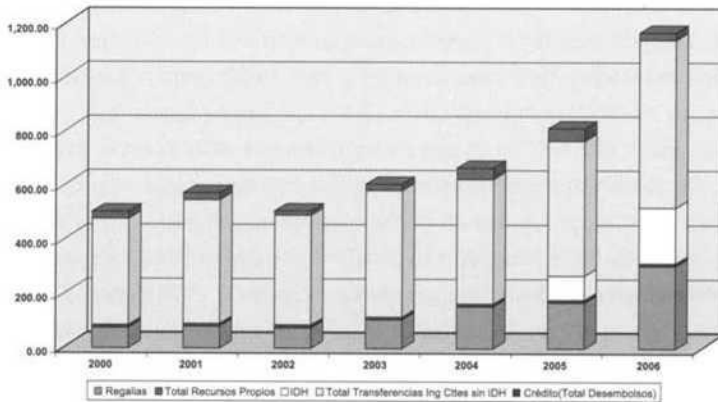
Todo este conjunto de medidas incrementó en el tiempo la cantidad de recursos de los que podían disponer los municipios y las prefecturas. Los siguientes gráficos muestran la evolución de los ingresos de los municipios y las prefecturas, de acuerdo a la Unidad de Programación Fiscal (UPF).

Gráfico 1: Evolución de los ingresos municipales



Fuente: Unidad de Programación Fiscal (UPF)

Gráfico 2: Evolución de los ingresos de las prefecturas



Fuente: Unidad de Programación Fiscal (UPF)

La creciente participación del nivel municipal y prefectural en el ingreso y el gasto del sector público no financiero hacen que el papel de los municipios y prefecturas dentro de las finanzas públicas y la provisión de bienes públicos sea cada vez más importante.

Limitaciones del actual esquema

Sin duda, la Participación Popular (descentralización) es una reforma consolidada en el país. Probablemente esto se debe a que ha cumplido, aun con sus limitaciones, con los objetivos que se había propuesto: mejorar la eficiencia y lograr una distribución más justa del gasto público. La administración de los recursos públicos que se ha transferido a los gobiernos municipales ha debido mejorar, además de ser objeto de un mayor escrutinio público. Por otro lado, la coparticipación tributaria ha puesto a disposición de las comunidades recursos que habían estado al margen del presupuesto público, lo que ha contribuido a una distribución más equitativa de los bienes públicos. Esta nueva distribución de los recursos públicos eliminaba la discrecionalidad en su reparto, y por ello garantizaba que los municipios los recibiesen, independientemente de la voluntad del gobierno de turno. Es posible que la LPP haya contribuido a la mejora en los indicadores de educación y salud que se han observado en el país en los últimos veinte años.

No obstante lo anterior, el proceso de descentralización muestra deficiencias que deben ser consideradas para mejorar el proceso, especialmente en un momento en el que se pretende redefinir el Estado y las instituciones en el país. De acuerdo al Banco Mundial (2006), los gastos de los municipios representaron 18.3% del gasto público total, mientras que las prefecturas alcanzan el 8.6%, alcanzando conjuntamente el 27% en el gasto público total. No obstante, los gobiernos municipales y las prefecturas recaudaban menos del 6% del total de impuestos y regalías, por lo que en general las municipalidades (especialmente las más pequeñas) y las prefecturas han sido extremadamente dependientes de las transferencias, las que representaban el 74% de los ingresos municipales y el 99% de los ingresos prefectures. No se ha generado un desarrollo de la capacidad contributiva de los municipios, en parte por el incremento paulatino de la variedad y cantidad de transferencias que se han hecho disponibles a los gobiernos municipales. Existe cierta evidencia de que las transferencias para propósitos generales hacen que los municipios subutilicen su base impositiva (Shah, 2007). La elevada dependencia de los municipios y las prefecturas de las transferencias es quizás la mayor debilidad del proceso de descentralización fiscal.

Estas transferencias no han tenido en contrapartida la exigencia del logro de metas para los municipios, teniendo como única condición el que sean destinadas a ciertos rubros (inversión en educación, salud, infraestructura, etc). El control que se ha ejercido sobre el gasto/inversión de los recursos transferidos se ha basado en procesos e insumos, pero ha faltado un control basado en resultados.

Esto no incentiva la eficiencia de la inversión, pues aun cuando se cumpla con la condición de la transferencia y se inviertan estos recursos, esta inversión no se hace necesariamente de manera eficiente. Ésta es tal vez una limitación importante que tendrá que ser superada para lograr todos los beneficios que la descentralización promete. A esto debe añadirse que las nuevas transferencias que se ha otorgado a los municipios no han sido acompañadas por la asignación de nuevas competencias.

La dependencia fiscal, en un ambiente de desaceleración económica y déficit fiscal creciente. como ocurrió a finales de los noventa y principios de la presente década, generó un desbalance fiscal de las alcaldías y prefecturas, impulsando a muchos gobiernos municipales a recurrir al endeudamiento, que se hizo disponible rápidamente por parte de acreedores particulares e institucionales, debido al respaldo que constituyen los ingresos de coparticipación. Esto desembocó en una crisis de endeudamiento en los principales municipios y varias prefecturas, lo que obligó al Gobierno nacional a organizar un programa de reestructuración financiera, que consistió en otorgar crédito a los municipios para el pago de sus acreencias a cambio de establecer normas más rígidas para el endeudamiento y la gestión fiscal en los gobiernos subnacionales.

La crisis de endeudamiento reflejó la fragilidad de las finanzas subnacionales y la necesidad de encontrar mecanismos institucionales (reglas fiscales) que eviten un sobreendeudamiento subnacional que ponga en peligro las finanzas públicas municipales y nacionales. Si bien el incremento en la cantidad de recursos que han experimentado más recientemente los gobiernos municipales y prefecturales ha "licuado" el problema de la deuda, es posible que más adelante éste resurja, si es que las transferencias por la renta de los recursos naturales decrece o son absorbidas completamente.

La dependencia fiscal también se manifiesta en el poco control que poseen los municipios sobre sus ingresos. El siguiente cuadro muestra el grado de autonomía de los munic-

pios con respecto a sus Fuentes de ingresos. Es claro que los municipios tienen poca autonomía para definir sus ingresos. Esto limita los beneficios de mejor asignación de recursos y fiscalización social que se pueden obtener de la descentralización.

Cuadro 1
Autonomía de ingresos de los municipios

Impuestos municipales	Legislar No	Recaudar Sí	Gastos Limitada
Coparticipación	No	No	Limitada
Tasas y patentes	Limitada	Sí	Limitada
IDH	No	No	Limitada
Recursos HIPC	No	No	Limitada

Fuente: Elaboración propia

Es también importante prestar atención a la forma en que los municipios absorben los mayores ingresos que se les transfieren por IDH. Destinar al gasto inflexible estos ingresos puede generar problemas importantes más adelante, si es que los precios de los hidrocarburos caen, reduciendo así la renta a la que acceden los municipios. Si éstos están reemplazando mayores tributos por ingresos adicionales del IDH, las finanzas municipales pueden mostrar gran fragilidad más adelante y generar problemas fiscales.

El desarrollo institucional no ha sido tampoco homogéneo. Los municipios más grandes han podido generar sistemas y reclutar personal calificado, lo que ha permitido un mejor desarrollo institucional. Su experiencia en el establecimiento de sistemas de presupuesto, recaudación, control del gasto y endeudamiento ha creado una base de conocimiento municipal de cierta calidad. En cambio, los municipios más pequeños, especialmente los rurales, no han podido establecer una capacidad institucional mínima aceptable. Las prefecturas, sujetas al frecuente cambio de autoridades hasta la elección de los prefectos (2006), recién han empezado con la generación de sistemas y una burocracia adecuada a las funciones que debe realizar.

La división de la responsabilidad en la provisión de los servicios públicos de salud y educación entre los municipios, las prefecturas y los ministerios sectoriales genera problemas en la provisión de estos bienes públicos; se requiere una coordinación adecuada entre estas distintas instancias, lo que no siempre se alcanza y se diluye la responsabilidad sobre la calidad de la provisión de estos servicios ante la población. Es posible que esto haya impedido

"que se realicen completamente las ganancias de la descentralización en la provisión de estos bienes públicos" (Banco Mundial, 2006).

Los municipios han incrementado fuertemente los recursos que obtienen por medio de transferencias, mientras que sus competencias no han variado significativamente. De esta manera se están concentrando los recursos públicos para la provisión de los bienes públicos en los cuales los municipios se han especializado (relacionados principalmente con la infraestructura de educación y salud) en desmedro de otro tipo de bienes públicos. De hecho, el reclamo que la población ha enfatizado desde hace algunos años es por desarrollo económico local y generación de fuentes de trabajo. Esto está ligado a otro tipo de bienes públicos (infraestructura que promueva y aliente la inversión y producción del sector privado o generación de empresas públicas), cuyo ámbito natural parece estar más allá de los bienes que puede procurar el municipio, y pueden ser provistos más eficientemente por gobiernos regionales.

El momento sociopolítico por el que atraviesa el país, en el que la sociedad busca un nuevo diseño institucional y las regiones empiezan a adquirir un rol importante en la política nacional. redefinirán el papel y la forma en la que los municipios y las prefecturas intervienen en las finanzas públicas nacionales. Esta redefinición debe prestar atención a la experiencia pasada y los problemas e ineficiencias que se han identificado.

Existen ya varias propuestas para el nuevo diseño del Estado y las relaciones fiscales subnacionales. La siguiente sección trata de indagar en los posibles efectos de estos nuevos diseños sobre las finanzas subnacionales, tanto desde el proyecto de la Nueva Constitución Política del Estado aprobada en Oruro como de los estatutos autonómicos elaborados por tres departamentos (Santa Cruz, Tarija y Beni).

2. La autonomía fiscal-financiera en el ámbito de los proyectos de Constitución y estatutos autonómicos

Entendemos la descentralización fiscal como la transferencia de competencias fiscales (sobre recursos y gastos públicos) del Gobierno central hacia los gobiernos locales o regio-

nales, que permiten implementar un proceso de descentralización político-administrativo³. La descentralización fiscal depende (y es funcional) a la organización del Estado que una sociedad plantea. Esta organización debe, a su vez, ayudar a conseguir los objetivos que esta sociedad persigue.

En un momento como el actual, en el que la sociedad boliviana no posee una visión compartida (o dominante) sobre los objetivos primordiales del Estado, y sobre cómo debe de organizarse éste (en sus fundamentos políticos y económicos), no es posible juzgar el sistema fiscal nacional que plantean la propuesta de nueva Constitución Política del Estado y los proyectos de estatutos autonómicos. Los beneficios y costos asociados a estas propuestas deben evaluarse en otros ámbitos. Sin embargo, un análisis del sistema de descentralización fiscal, aun cuando por fuerza limitado por los anteriores condicionantes, se justifica por varias razones. Hace ya varios años la cooperación alemana ha acordado centrar su apoyo a la descentralización en los sistemas fiscal-financieros, no sólo porque en su momento estos sistemas se consideraron como fuertes limitantes para la implementación de políticas públicas. sino también porque la descentralización se constituye en una buena articuladora de mayor eficiencia y cohesión del Estado, además de servir como medio para luchar contra la inequidad, fortaleciendo así un estado democrático.

Por otro lado, aun cuando se han observado numerosos y significativos cambios en políticas nacionales, la gestión financiera no ha seguido una evolución notable en comparación con otros ámbitos de la gestión pública en Bolivia. Más aun, en lo referido a la descentralización, en algunos casos han sido los compromisos y mecanismos adoptados en materia de financiamiento los que han dado continuidad y hasta han definido el impacto último de las políticas nacionales económicas y sociales Sólo como ilustración podríamos citar la política nacional de compensación (al menos mientras le quedaron recursos para ser ejecutados) o el mecanismo de implementación de la iniciativa HIPC II, que hoy en día sigue ejecutándose "automáticamente", promoviendo el gasto y la inversión en áreas prioritarias.

El análisis que sigue, además de sistematizar las propuestas que hacen el proyecto de nueva Constitución Política y los proyectos de estatutos autonómicos, pretende plantear

3 Por descentralización política nos referimos a la transferencia de poder para la toma de decisiones; mientras que por descentralización administrativa entendemos la transferencia de competencias y funciones que se da mediante la desconcentración, delegación o devolución de funciones.

algunas hipótesis sobre las implicaciones de estas propuestas sobre las relaciones fiscales intergubernamentales. Además está decir que un enfoque más riguroso tendría que analizar la pertinencia del sistema de financiamiento, para facilitar el cumplimiento de las competencias establecidas y acordadas para cada nivel de gobierno. Sin embargo, este tipo de análisis excede la intención de este documento.

El documento sigue con una descripción comparativa y muy sintética de los cambios propuestos en la gestión intergubernamental de recursos, tanto en el proyecto de Constitución tal como fue aprobado el día 9 de diciembre 2007 en Oruro (PC), como en los proyectos de estatutos autonómicos (PEAs). propuestos por Santa Cruz (en su versión ratificada por la Asamblea Provisional Autónoma el día 2 de julio de 2007), Beni (en su versión aprobada por la Asamblea de la Benianidad el día 15 de diciembre de 2007) y Tarija (en su versión presentada por Asamblea Autónoma Provisional del Departamento de Tarija en marzo del 2007).

Aun con limitaciones, estos documentos reflejan la forma en que cada proyectista pretende organizar *i) el sistema tributario, ii) el sistema de transferencias intergubernamentales, y iii) el sistema de crédito público y de otros recursos subnacionales*. Aun cuando los mecanismos de planificación, ejecución, control y coordinación de cada uno de estos sistemas están mencionados de forma muy parcial en todos los casos, las propuestas reflejan el grado de autonomía fiscal-financiera que se considera adecuado "obtener" o "demandar" para facilitar la gestión gubernamental.

El diseño

La arquitectura financiera para el sector público difiere de manera sustancial entre el PC aprobado por la Asamblea Constituyente en Oruro y los PEAs de tres departamentos del país: Santa Cruz, Beni y Tarija. El primero reconoce y desarrolla las autonomías municipales, a las que equipara con las autonomías indígenas (territorios indígenas campesinos), y en cambio restringe marcadamente el ámbito de las autonomías departamentales. El PC crea además dos entidades autónomas nuevas: las provincias (resultantes de la unión de municipios o provincias) y los territorios indígenas campesinos. Los PEAs reconocen un nivel de autonomías provinciales y municipales (Santa Cruz), provinciales, seccionales e indígenas (Tarija), y municipales (Beni).

Los proyectos de estatutos departamentales son diseños que se centran en el departamento como la unidad autónoma. Por ello, le confieren la facultad de crear ingresos de manera de poder financiar y decidir efectivamente sobre la provisión de sus bienes públicos locales. Los PEAs, especialmente el de Santa Cruz, otorgan gran autonomía a las finanzas departamentales. Sin embargo, estos proyectos no consideran el diseño global en el que debe insertarse esta autonomía, y apenas consideran su interrelación con los demás niveles de gobiernos o entidades autonómicas.

Hay que destacar que el PC establece que la asignación de recursos financieros a las entidades autónomas debe hacerse por dos tercios de votos del legislativo estatal, lo que hace que se necesiten mayorías calificadas para asignar nuevos recursos a las entidades autónomas. Tanto el PC como los estatutos de Santa Cruz y Beni prevén un acompañamiento obligatorio por recursos financieros a transferencias competenciales (art. 306, PC; Disposiciones Transitorias, Primera, II, PEAs de Santa Cruz; art. 9 inc. 8 y art. 9 PEA Tarija; art. 14. PEA de Beni). El estatuto de Tarija introduce el principio de gradualidad, por el cual las transferencias competenciales deben asumirse tomando en cuenta no solamente la situación fiscal financiera sino también la evolución de la capacidad institucional, económica y política del gobierno regional (art. 8).

Los esquemas presentados seguidamente presentan una descripción muy simplificada pero a la vez ilustrativa, de la arquitectura financiera que se proponen establecer algunas de estas propuestas (PC y PEA de Santa Cruz). A modo de referencia, puede servir el compararla con el esquema que intenta representar la situación actual.



Elaboración propia

Proyecto constitucional
Esquema del sistema de financiamiento



Proyecto del Estatuto Autónomo de Santa Cruz
Esquema del sistema de financiamiento



Elaboración propia

La autonomía fiscal-financiera de las propuestas

La autonomía fiscal-financiera es la posibilidad de la entidad territorial de, en el marco de sus competencias, poder decidir sus gastos, así como la manera de financiar los mismos. Esto requiere de un marco competencial de gastos y de ingresos claros, que deleguen a las entidades territoriales la capacidad de decisión sobre sus gastos, pero también que otorguen la capacidad para generar fuentes de financiamiento para estos gastos. Una verdadera autonomía fiscal-financiera requiere entonces la capacidad de decidir sobre el nivel y calidad de los bienes públicos a adquirirse (el gasto), pero sobre todo de la posibilidad de decidir sobre el financiamiento de estas decisiones, por ejemplo, a través de la capacidad de poder generar impuestos y de administrar los mismos (incluyendo la capacidad de adelantar el flujo de impuestos, recurriendo al endeudamiento).

Tributos

Los tributos son mecanismos idóneos para el financiamiento de bienes públicos puros, es decir, aquéllos en los que no se aplican mecanismos de exclusión y divisibilidad de costos entre los ciudadanos. Pero a estas alturas del debate, con tan poca claridad sobre el abanico de responsabilidades que recibirá cada autonomía territorial, poco se puede decir sobre si es idóneo o no que todas ellas recauden impuestos, más allá de las usuales referencias a favor de la descentralización, que condicionan su eficiencia (en relación a opciones más centralizadas) a que cada ciudadano contribuya en función al beneficio que recibe (en cada jurisdicción donde las demandas puedan ser geográficamente diferenciadas y sea posible tomar colectivamente una decisión de priorización). En cualquier caso, el principio general para una gestión eficiente de esta fuente de financiamiento es lograr una cesión de capacidad tributaria completa (titularidad, competencia y gestión).

Los gobiernos municipales en Bolivia ya cuentan con ciertas capacidades tributarias, así que, independientemente de que otras entidades territoriales logren competencias tributarias, persiste la necesidad de buscar una mayor coherencia de nuestro sistema, a través de, por ejemplo, una distribución más clara de las competencias tributarias entre el Gobierno nacional y los subnacionales, e incentivos para lograr mejor consistencia a la capacidad de pago local, manteniendo dominios tributarios exclusivos para cada nivel, etc.

El diseño fiscal-territorial que propone la Constitución Política del Estado aprobada en Oruro completa la autonomía municipal otorgándole la atribución de poder fijar impuestos y tributos propios de acuerdo a la legislación del Estado plurinacional. Sin embargo, los tipos de tributos que puedan establecer las autonomías municipales, así como los principios que deberían respetar, deberán estar contemplados en la ley que se establezca con posterioridad⁴. Es ciertamente posible que la ley que se apruebe sea tan restrictiva que impida a los municipios en la práctica la posibilidad de crear tributos. En todo caso, esto iría contra el

4 Aunque el artículo 299 define como competencia privativa e indelegable del Estado plurinacional la creación de impuestos y tributos, esta disposición no puede afectar a la competencia que otorga el mismo PC sobre los tributos a los municipios. Asimismo, debería entenderse que la disposición sobre los tributos contenida en el art. 323 no es aplicable o aquellos tributos que son competencias de las autonomías municipales, puesto que éstas estarían ya consagradas en la Constitución.

espíritu del PC que. emendemos, es abrir la posibilidad de que los municipios puedan establecer tributos.

Esta disposición complementa la autonomía que hasta ahora poseían los municipios, que administran el impuesto a la propiedad inmueble y de vehículos automotores, pero que, sin embargo, no deciden sobre los aspectos sustantivos de éstos (no tienen la capacidad de afectar las tasas, modificar las exenciones o establecer el periodo de recaudación). Estas restricciones tienen un fundamento en la Constitución Política del Estado vigente, que establece que solamente el Congreso Nacional puede "imponer contribuciones de cualquier clase o naturaleza, suprimir las existentes y determinar su carácter nacional, departamental o universitario..." (art. 59), concentrando así la facultad de crear impuestos en el órgano legislativo nacional. Adicionalmente, la CPE vigente le atribuye al Ejecutivo la función de velar "por las resoluciones municipales, especialmente las relativas a rentas e impuestos" (art. 96).

Si bien el PC amplía las potestades tributarias de los municipios, no dicta los principios en los que deben enmarcarse estas potestades, lo que deja a una ley posterior. Hubiese sido deseable que estos principios se encuentren en la Constitución, de manera que no hubiese duda sobre cuáles son los tipos de tributos que pueden ser creados por los municipios. Se podría haber establecido el principio, por ejemplo, de que distintos niveles de gobierno no pudiesen generar impuestos sobre un mismo hecho generador, o que ningún ente autonómico pudiese grabar hechos acaecidos fuera de su circunscripción, o prohibir la generación de impuestos que afecten el libre tránsito de personas, mercancías, servicios o capitales, etc.

En contraste con las nuevas potestades tributarias que otorga a los municipios, el PC no contempla entre las atribuciones de los gobiernos departamentales el derecho a establecer Impuestos. En este caso, se aplicaría la provisión de que ésta es una atribución que sólo posee el Estado plurinacional. Hay que resaltar que esta facultad no está tampoco contemplada en la CPE vigente. La autonomía fiscal-financiera de las prefecturas sería entonces inferior a la de los municipios y eventualmente a la de las autonomías indígenas⁵.

5 Si es que éstas se crean con capacidades tributarias similares a las de los gobiernos municipales, como pudiera dar a entender el art. 305 del PC.

En marcado contraste, los PEAs otorgan al departamento la potestad de crear tributos (a través de la Asamblea Legislativa Departamental), y de reglamentarlos (a través del gobernador). Esta atribución alcanza a los impuestos nacionales cedidos por el gobierno nacional y los recargos sobre dichos impuestos⁶. Si bien los PEAs otorgan gran capacidad de crear impuestos al departamento y la posibilidad de que el Gobierno central le ceda algunos, no define los principios sobre los cuáles se crearían estos impuestos, y sobre los cuales el Gobierno nacional podría transferirles tributos. Esto es importante, especialmente si éstos serán parte de un sistema tributario más amplio.

La generación de tributos se complementa con la posibilidad de recaudar éstos directamente. El PEA de Santa Cruz contempla una agencia tributaria departamental, el PEA de Tarija incluye la creación de una entidad tributaria departamental encargada del cobro, administración y fiscalización de los impuestos nacionales y departamentales. Beni le encarga a la Asamblea Departamental normar la recaudación, liquidación e inspección de sus tributos propios⁷. El estatuto de Santa Cruz, pero más claramente el PEA de Tarija, establece que estas entidades recaudadoras departamentales recaudarán los impuestos nacionales, y el de otras entidades autónomas, y transferirían estos recursos al Gobierno central posteriormente.

Los PEAs no mencionan la posibilidad de transferencia de tributos a municipios, o la posibilidad de generar sobrecargas a los actuales tributos municipales (propiedad inmueble y vehículos). En general, estos estatutos no afectan las potestades tributarias de los municipios, solamente en el caso de Santa Cruz, que reconoce a los municipios la posibilidad de dictar ordenanzas municipales de ingresos tributarios y no tributarios y contribuciones municipales, sin la necesidad de la aprobación de otro órgano del Estado.

Transferencias

Las transferencias constituyen el instrumento a usar en presencia de desequilibrios fiscales que impidan una correspondencia entre obligaciones de gasto y disponibilidad de

6 En el caso de Santa Cruz, se plantea la posibilidad de crear recargos sobre los tributos nacionales recaudados.

7 Hay que recordar que los municipios tienen su propio sistema de información, recaudaciones y liquidación de impuestos, que funciona desde la segunda parte de los años noventa, y que se ha logrado generar un sistema eficiente y exitoso de recaudación.

ingresos, sean éstos desequilibrios verticales u horizontales, o el resultado de efectos de *spillover* (PNUD, 2006). Así se podrían usar diferentes tipos de transferencias para buscar, por ejemplo, equidad social, equidad territorial, reducir brechas fiscales, priorizar políticas del nivel de gobierno asignante, o simplemente generar incentivos para el desempeño del gobierno receptor de las transferencias.

El PC establece a las transferencias como el instrumento más importante de la arquitectura financiera entre los diferentes niveles de gobierno. Las transferencias definidas en el PC provienen del Gobierno central y se destinan a todos los niveles autonómicos: los departamentos, los municipios, las regiones y los pueblos indígenas. El PC enfatiza los objetivos y los principios de distribución de estas transferencias. El objetivo de estas transferencias sería ayudar a financiar las competencias de estos niveles (por lo que deben ser proporcionales a estas competencias, a la población y densidad demográfica), pero también se les asigna el objetivo de promover la equidad (por lo que dependen del grado de desarrollo económico, necesidades básicas insatisfechas, índice de pobreza y pasivos históricos). Se señala además que estas transferencias deben tomar en cuenta el equilibrio fiscal y la equidad social y regional.

El PC le ha asignado entonces a las transferencias el doble rol de financiar las competencias y de buscar la equidad. Al ser dos objetivos independientes, pueden surgir contradicciones que al parecer no serán fáciles de resolver (por ejemplo, el financiar bienes públicos en ciudades de alta densidad demográfica requerirá de mayores transferencias, pero esto puede ir en contra de una distribución que favorezca a áreas menos pobladas, donde se concentra la pobreza). Este tipo de contradicciones puede terminar haciendo que el instrumento de las transferencias no logre cumplir a cabalidad con ninguno de los objetivos que se le desea encomendar. Sería deseable que se hubiese asignado un objetivo más claro a las transferencias. Adicionalmente, los criterios que deben determinar la distribución de las transferencias son numerosos y en algunos casos de difícil operativización (como podría ser, por ejemplo, la compensación de pasivos históricos), por lo que la distribución final no es predecible y puede "ajustarse", variando las definiciones y las ponderaciones que se asignan a los indicadores anunciados.

Existe también el peligro de que, al no definir claramente los criterios de distribución para las transferencias, éstas se distribuyan en la práctica de manera que el resultado final

no coincida con las políticas y objetivos del mecanismo, haciéndolas susceptibles de críticas relacionadas con su discrecionalidad. A este respecto, se ha mencionado que una de las virtudes del proceso de descentralización en el país ha sido eliminar (en parte) la discrecionalidad del gasto/inversión público en las diferentes regiones. Hay que destacar también que el PC no crea ninguna condicionante para el flujo de transferencias (logro de ciertos objetivos, por ejemplo, recaudaciones fiscales, o mejoras de los servicios y bienes públicos que el ente autónomo presta). Esto reduce los incentivos a la eficiencia del uso de estas transferencias, pero también visualiza la dependencia de los entes autonómicos de las transferencias, como un estado normal de estas autonomías, y no como un proceso transitorio en tanto se logra que los servicios y bienes públicos locales se financien con recursos (impuestos) locales.

El proyecto de PC atribuye a las transferencias a los territorios indígenas originarios campesinos un estatus especial. Si bien estos asumen las competencias de los municipios (tanto por el lado del gasto/inversión como del lado de los ingresos), las transferencias que reciben tienen el carácter de automáticas (carácter que no tienen las demás transferencias), y parecería que serán calculadas de manera diferente, pues el PC establece que es obligación del Gobierno central transferir los recursos necesarios que estas autonomías requieran para el cumplimiento de sus competencias. En una interpretación extrema, esto significaría que no existiría necesidad de cobrar tributos en los territorios originarios indígenas campesinos, pues sus competencias deberían ser financiadas por transferencias automáticamente. Esto último contrasta con el hecho de que no se ha constitucionalizado la protección de las transferencias a las entidades autónomas, a través de la prohibición de retenciones de éstas por parte del Tesoro General de la Nación⁸.

Los PEAs consideran también a las transferencias como una fuente principal de recursos para los departamentos. En los PEAs se listan estas transferencias, que vienen en su mayoría del nivel central (coparticipación, IHD, IEHD, transferencias de recursos del TGN), pero también se mencionan otros mecanismos, como un Fondo de Compensación para Programas de Inversión Pública (Santa Cruz), o Fondo de Compensación Departamental, si corresponde

8 Esto último es diferente o lo provisión propuesto en este PC para que el tesoro General de la Nación "asigne los recursos necesarios para la gestión de las entidades territoriales y autónomas y descentralizadas, de acuerdo a ley", pues la asignación debe hacerse conforme a la ley. además de que una "asignación" no significa una "transferencia automática".

(Tarija) o Fondo Solidario Autónomo (Beni), cuyo financiamiento no se explicita (salvo en el caso del Fondo Solidario Autónomo, que se propone en el estatuto autónomo del Beni, cuyo financiamiento debe provenir de los departamentos autónomos más desarrollados).

Solamente el estatuto autónomo del Beni incluye principios que deben guiar el gasto/inversión/distribución de los recursos que el gobierno departamental obtiene por las transferencias. Esto puede ser interpretado más bien como un reconocimiento de que éstas son fuentes de ingreso que deben financiar el gasto decidido autónomamente en la región. Sin embargo, sería deseable que las regiones también se obliguen a cumplir con prioridades de política definidas coordinadamente a nivel nacional y regional, particularmente cuando se trate de disponer de recursos que no son fruto directo del esfuerzo económico departamental.

En todo caso, el hecho de que el PC y los PEAs consideren las transferencias en su texto constituye un reconocimiento al papel de este instrumento de política económica. La CPE vigente no hace referencia a este tipo recursos, que fueron establecidos por la legislación sobre municipios y prefecturas, por lo que han sufrido variaciones en el tiempo, y consecuentemente presentan un desempeño cambiante, a veces inconsistente, respecto a objetivos usualmente asignados a este instrumento de política fiscal. En todo caso, el rol que se asigna a las transferencias, tanto dentro del PC como de los PEAs, como el principal instrumento de financiamiento de los niveles autónomos, tiende a reducir el papel que deberían jugar los recursos propios, bajo cualquiera de los diseños.

Salvo el caso del Fondo que propone el Beni y el Fondo de Compensación Departamental mencionado en el PEA de Tarija, no existe en los PEAs un mecanismo para incorporar criterios de equalización horizontal regional, que deberían instrumentalizarse a través de mecanismos de transferencias. Éste puede considerarse como el mayor vacío del esquema que proponen los departamentos. Si estos reclaman para sí un mayor protagonismo en el manejo de las finanzas públicas, no pueden eludir la responsabilidad de contribuir a atenuar las diferencias regionales, además de, por supuesto, contribuir a aumentar con su propio esfuerzo los recursos públicos disponibles.

Tasas y patentes

Las tasas son un mecanismo de financiamiento de prestación de bienes y servicios para los casos en que es posible su individualización y cuando el Estado no ha asumido la responsabilidad de proveerlos a título gratuito y sin exclusiones. El principio fundamental al respecto es que debe existir una relación entre el costo individualizado del servicio y el monto a pagar por el usuario (aunque pueden establecerse también mecanismos de compensación para fines de redistribución).

Por otro lado, ha sido muy discutida la clasificación de patentes que se utiliza en Bolivia y hubo siempre opiniones a favor de eliminarla, por la convicción de que estas contribuciones podrían fácilmente equipararse a un impuesto, por ejemplo, por actividades económicas específicas, la contaminación visual, etc. Respecto a las contribuciones especiales, pese a que se mencionan en la legislación actual, no se conoce que en la práctica se hayan implementado en el país.

El PC delega a una ley posterior la regulación para la aprobación y recaudación de tasas y patentes de las entidades autónomas y descentralizadas. Parecería que implícitamente, entonces, se les otorga a estas entidades y municipios la facultad de crear tasas y patentes para financiar los servicios públicos. Actualmente la creación de tasas y patentes son una atribución reconocida en la CPE vigente, y un elemento habitual para el financiamiento de los municipios y prefecturas. No obstante y de acuerdo también a la CPE vigente, la decisión de los municipios requiere aprobación previa de la Cámara de Senadores, basada en dictamen técnico del Poder Ejecutivo, Esto ha hecho que en la realidad la capacidad de decisión sobre las tasas y patentes de los municipios sea limitada. El PC daría a entender que se otorgaría en principio mayor autonomía a los municipios y entidades autónomas para decidir sobre este tipo de ingresos.

Los PEAs consideran que la imposición de tasas es una atribución de los gobiernos departamentales, por lo que su creación y su gestión forman parte de las mismas. Sólo el PEA de Santa Cruz menciona a las patentes forestales como fuente de ingresos, cuya creación es atribución de la Asamblea Legislativa Departamental. Los PEAs incluyen también como fuente de ingreso las contribuciones especiales como un nuevo ingreso que pueden crear los departamentos (salvo en el caso de Tanja), que no se preveían en la CPE vigente, pero si están contempladas como fuente de financiamiento en la ley de municipalidades.

Regalías

Aunque este término es muy conocido en el medio, en general, las regalías o rentas patrimoniales se refieren a cargos por el aprovechamiento económico de la propiedad cuya titularidad es estatal. En el caso particular de recursos naturales no renovables, el consenso es que éstos sean vistos como un derecho o renta pagada por el valor intrínseco del recurso, o como un cargo a cambio de un acceso privilegiado a un bien, y no como un impuesto". El principio fundamental es asegurar su transformación en activos renovables y de mayor productividad económica y social, en el largo plazo.

Se ha hablado también de diferentes principios que pueden regir la distribución de estos beneficios (no siempre compatibles entre sí), como son la compensación de costos externos asociados a la explotación de los recursos, o por motivos de compensación interregional hacia los niveles o los gobiernos más débiles, al menos en términos financieros. También se ha mencionado repetidas veces en la literatura las implicaciones favorables de usar estos recursos para cofinanciar proyectos estratégicos de desarrollo local o regional.

Si bien el PC deja para una ley posterior la definición de la manera en la que se distribuirán las regalías (arts. 353, 355, 366), fija algunos principios para esto. De acuerdo con el PC, el pueblo boliviano tendrá acceso equitativo al "beneficio proveniente del aprovechamiento de todos los recursos naturales" (regalías). Por ello, el principio fundamental para la distribución de las regalías deberá ser la equidad. Adicionalmente, los territorios en los cuales se realice la explotación de recursos naturales tendrán una "participación prioritaria" en los beneficios provenientes del aprovechamiento de estos recursos. De la misma manera, las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos tienen derecho a "una participación prioritaria" a los beneficios provenientes de la explotación de los recursos naturales.

El PC es un poco más específico cuando trata de las regalías que provendrán de la explotación de hidrocarburos, donde se incluye el respeto a la participación del 11 % de los departamentos productores, pero aclarando que los demás departamentos y el Tesoro General de la Nación de igual forma tendrán una participación porcentual en éstas. Hay que destacar que la CPE vigente no considera las regalías, aun cuando han sido tradicionalmente ⁹

9 Para una consideración más extensa al respecto, ver PNUD (2006).

la Forma en la que el Estado capturaba la renta de los recursos naturales, y sobre las que existen "derechos adquiridos" de participación de los departamentos productores. El PC no fija ningún destino específico para las regalías, salvo la mención de que los beneficios de la explotación e industrialización de los recursos naturales deberán ser reinvertidos para lograr la diversificación económica, lo que resulta muy vago para introducir un principio de uso de estos importantes recursos.

En materia de regalías, los PEAs consagran como ingresos las regalías departamentales que se generan por la explotación de los recursos naturales renovables y no renovables. No se especifica toda la repartición de atribuciones en esta materia; por ejemplo, no dice cómo se crearán las regalías departamentales, aun cuando se supone que éstas se crean por la legislación nacional (el PEA de Tarija establece que la regalía es la vigente, y su alícuota no puede ser menor a la vigente en el momento de aprobación del estatuto). No obstante, el estatuto autonómico del Beni plantea que éstas pueden ser creadas por leyes departamentales. Implícitamente, los PEAs consideran que las regalías son el ingreso que debe de ser redistribuido a los demás entes autónomos dentro del departamento, Santa Cruz propone que las regalías sobre recursos renovables y no renovables se distribuyan entre las provincias productoras (50%), no productoras (40%) y los pueblos indígenas (10%)¹⁰; Tarija plantea la distribución de las regalías petroleras a las provincias productoras de hidrocarburos, de acuerdo a las leyes vigentes. Llama la atención que estos recursos sean distribuidos a las provincias y no a los municipios. Si estos recursos serán invertidos por las provincias y los pueblos originarios de manera autónoma, se está también reconociendo en éstos cierto nivel de autonomía para decidir sobre los mismos. El estatuto que propone el Beni va incluso más allá y amplía la posibilidad de distribuir todos los recursos de la hacienda departamental entre las provincias, municipios, tierras comunitarias de origen y comunidades campesinas.

Los PEAs piensan en las regalías como una fuente de financiamiento para gasto corriente. No obstante, al ser la regalía una compensación por el uso de un recurso (reducción del capital natural), debería reemplazar éste por capital Físico o humano; y es así que las rentas ¹⁰

¹⁰ En el caso de Santa Cruz y Tarija, esta redistribución se realiza una vez descontados los gastos corrientes departamentales y el pago de compromisos de deuda, y en el caso de Santa Cruz, se descuentan además los ítems de salud y los proyectos de continuidad de la gestión departamental, es decir, un destino no recomendado para este tipo de recursos

necesariamente deberían invertirse, de tal manera que el desarrollo de la economía sea sostenible. Sería deseable que este principio estuviese recogido por los PEAs y el PC.

Endeudamiento

Desde siempre el crédito en Bolivia ha sido reconocido como un recurso legítimo para financiar la ejecución de proyectos de inversión o potenciar la capacidad de generación de ingresos, sobre la base de recursos que estarán disponibles en el futuro. La regla básica, aunque no la única, es que la obtención de créditos deberá sujetarse a la capacidad para generar ingresos y atender el costo y repago de este financiamiento, manteniendo al mismo tiempo la capacidad de cumplir con los costos recurrentes de todas las responsabilidades de la institución. Es lógico entonces que el otorgamiento de una mayor autonomía para el acceso a esta fuente de financiamiento esté en directa relación con las capacidades de generar recursos de las entidades territoriales y las garantías que éstas puedan ofrecer de que realizarán los esfuerzos necesarios para cumplir con esta responsabilidad y con el resto de sus compromisos.

Aun cuando el PC aumenta las capacidades de los municipios para crear tributos, restringe la capacidad de éstos para endeudarse. De acuerdo al PC, el endeudamiento (tanto interno como externo) es atribución exclusiva del Estado plurinacional y necesita de aprobación legislativa. Si interpretamos esta disposición restringidamente, esto implicaría que los municipios no pueden endeudarse. Esto representaría un retroceso en relación con la actual Constitución, pues ésta no prohíbe las posibilidades de endeudamiento de los gobiernos municipales". Actualmente, las normas presupuestarias establecen las condiciones financieras que los municipios deben cumplir para adquirir empréstitos, mientras que la Ley de Municipalidades establece los procedimientos internos. Sin embargo, podría interpretarse que el PC se refiere en este punto solamente a la deuda del Gobierno central o al menos a la deuda garantizada por éste, lo que dejaría abierta la puerta al endeudamiento municipal. En todo caso, esta falta de precisión es un defecto del PC.

Lo anterior también es aplicable para las prefecturas, que no podrían acceder al endeudamiento externo ni interno, salvo por la autorización legislativa, lo cual, sin embargo, es

11 11

11 De acuerdo a la Constitución Política de Estado vigente, el Congreso debe autorizar el endeudamiento que comprometa las rentas generales del Estado. La jurisprudencia ha hecho que este proceso sea requerido sólo para el endeudamiento externo

el procedimiento que hoy en la práctica deben seguir para obtener la mayor parte de sus financiamientos. Actualmente las prefecturas recurren al endeudamiento, siempre y cuando cumplan con las normas de crédito público y presupuesto. No obstante, si aquéllas no tienen ningún control sobre sus fuentes de ingreso, el riesgo fiscal de permitirles recurrir al endeudamiento es mayor, por lo que en cierto sentido esta restricción tendría que ser vista como compatible con el hecho de no permitirles crear (decidir) sus fuentes de ingresos.

En cambio, en los PEAs, los departamentos reclaman el derecho de poder acceder al endeudamiento. La Asamblea Legislativa debe autorizar el endeudamiento en los casos de Santa Cruz y Tarija. pero el procedimiento para adquirir empréstitos no se especifica en el estatuto del Beni. Santa Cruz establece límites para el stock y el flujo de la deuda, ampliando sus posibilidades respecto a las reglas vigentes, mientras que Tarija establece que debe cumplir con los límites de endeudamiento establecidos por ley (se entiende por ley nacional).

Si bien los departamentos necesitan financiar proyectos estratégicos con deuda, estas entidades deberían cumplir ciertas normas que al menos precautelen la salud macroeconómica y fiscal nacional, evitando el sobreendeudamiento que puede convertirse al final en una carga financiera para todo el Estado, en tanto que los beneficios obtenidos serían sólo departamentales. Estos principios deberían recogerse en una regulación del sistema fiscal financiero global, que no está previsto en el sistema que plantean los departamentos.

El proponer que cada departamento autoregule su endeudamiento es susceptible de generar conflictos de interés, al concentrar en unas manos la decisión, la ejecución y el control de este recurso, por lo que eleva el riesgo de que estos entes departamentales se sobreendeuden. Son precisamente estos asuntos relacionados con la rendición de cuentas y el control fiscal los puntos más débiles de todos los estatutos.

Cooperación externa

En un asunto muy relacionado con el endeudamiento como es la cooperación externa, los PEAs departamentales establecen también la posibilidad de acceder a los recursos de cooperación internacional directamente, sin intermediación del Gobierno central. Aunque el PC no tiene una disposición explícita al respecto, parecería que no abre la posibilidad de que los entes autónomos puedan acceder a este tipo de recursos, pues no están contemplados

entre las atribuciones de los entes autónomos. Sin embargo, otorga a los departamentos y municipios la posibilidad de "promover" acuerdos internacionales de interés específico para los departamentos o municipios.

Esto probablemente no signifique un cambio sustancial de la situación actual en cuanto al crédito, aunque sí respecto a las donaciones. Aunque los créditos y acuerdos son gestionados por gobiernos municipales y prefecturas, los organismos internacionales exigen de forma generalizada para sus créditos (no así para las donaciones) la garantía del Gobierno nacional. Estas gestiones deben superar todos los procedimientos para el financiamiento externo, la inversión pública y el crédito público, obteniendo las autorizaciones correspondientes de parte del Gobierno central. Por tanto, queda por aclarar si el PC atribuye o no a las entidades territoriales departamentales la posibilidad de realizar acuerdos y obtener los beneficios de la cooperación externa directamente, cuando ésta no comprometa los recursos públicos de forma general.

Otros ingresos

Existen una serie de ingresos tradicionalmente de menor relevancia que el PC reconoce a los departamentos (los captados por sus gobiernos y obtenidos de la explotación de los bienes y servicios correspondientes). Los PEAs en cambio detallan todo tipo de recursos, entre los que se encuentran la administración de bienes y rentas, donaciones y legados, recursos de cooperación internacional, productos de las multas y sanciones, fondos fiduciarios departamentales y los rendimientos e ingresos provenientes de la administración del patrimonio propio.

Consideraciones generales

Las propuestas de Constitución y de Estatutos Autonómicos presentan dos esquemas de autonomías basados en entes autonómicos distintos. En el primer caso se privilegia a los municipios (y los territorios indígenas originarios campesinos) como la entidad que debe ser autónoma, mientras que los PEAs consideran a los departamentos como el sujeto autónomo. Esto puede tener importantes efectos para la eficiencia con la que se proveen los diferentes bienes públicos. En un caso (PC) se considera que los bienes públicos municipales son los que pueden proveerse mejor de forma diferenciada por territorios, y bajo una

gestión autónoma municipal (permitiendo su gestión local y una mayor diversidad de este tipo de bienes entre municipios), mientras que para los bienes públicos que deberían ser provistos por los departamentos considera que no sería importante ajustarlos a las preferencias y demandas departamentales; no se generarían ganancias en la eficiencia significativas, por la provisión de bienes de manera departamental.

En cambio, las propuestas de estatutos autonómicos consideran que la provisión de bienes públicos a nivel departamental es importante, y que se lograría una mejor provisión de los mismos desde la gestión departamental. Si este fuera el caso, la propuesta del proyecto de constitución relegará el desarrollo de los bienes departamentales y perderá las ganancias que se pueden generar por la mayor eficiencia en la provisión de éstos en cada territorio. Existe, sin embargo, la posibilidad de que algunos bienes públicos puedan prestarse de manera más eficiente al nivel central (por ejemplo, la justicia), por lo que la "apropiación" de este tipo de bienes públicos por los departamentos puede más bien generar ineficiencias.

Este tipo de consideraciones parecen haber estado ausentes en los diseños del PC y los PEAs. Sin embargo, son cruciales para que el diseño territorial logre generar eficiencias que beneficien a los bolivianos y para definir la descentralización fiscal-financiera, de manera que ésta ayude a lograr mejoras en la provisión de los servicios y bienes públicos. Es por ello que la deficiencia más notoria en ambos proyectos son los principios que deben guiar este proceso de asignación de competencias, materias y atribuciones. En cuanto al sistema de financiamiento, al no haberse discutido dichos criterios para la asignación de competencias, es difícil encontrar principios explícita o implícitamente expuestos sobre la mejor manera de financiar estas responsabilidades, por ejemplo, a través de la determinación de prioridades en el gasto de cada nivel, o con el apoyo de capacidades tributarias en ciertas entidades autónomas, etc.

Por esto mismo, salvo en el caso del PEA de Tarija, no existe un concepto de "sistema" en el diseño que proponen las propuestas examinadas, y como consecuencia no se incorpora la necesidad de plantear mecanismos para coordinar las decisiones entre los distintos niveles, para consensuar las leyes que deberán instrumentar las decisiones que se tomen sobre autonomías, o para resolver las disputas o controversias entre distintas entidades autónomas. La necesidad de estos mecanismos sería evidente si se diseñara el sistema de financiamiento en función a competencias y responsabilidades que se pretenden cumplir

en cada nivel. En el caso de Tarija se plantea la resolución por conciliación de los conflictos con otros niveles de gobierno, y si esto no prosperase, por el Tribunal Constitucional, considerada la única y última instancia para resolver estas controversias.

Las propuestas examinadas no consideran la interrelación del sistema de financiamiento subnacional con otros sistemas (sistema financiero, sectores, sistema de protección social, etc.). Parecería que el PC no vislumbra un rol preponderante para las entidades autónomas territoriales en el desarrollo económico nacional (quizá sí lo haga en ámbitos sociales), por lo que no prevé necesidades de coordinación macroeconómica y fiscal (más allá de la planificación coordinada de la inversión pública a través de planes de desarrollo, que claramente se intenta promover con las llamadas autonomías regionales y provinciales). Si este fuere el caso, limitará la coordinación y el control de las implicaciones macrofiscales de las reformas planteadas. Esta falta de coordinación presente en el sistema territorial vigente ha generado resultados fiscales de sobreendeudamiento y ha restado eficiencia al gasto y la inversión subnacional. Todas estas consideraciones serían aún más relevantes en un esquema como el planteado por los PEAs. La coordinación es necesaria para lograr incentivar la eficiencia en gestión subnacional en Bolivia desde el inicio y probablemente pueda evitar, como en muchos otros casos, que el sistema fiscal intergubernamental amenace la economía nacional y reduzca las posibilidades de "todos" de acceder a más y mejores servicios.

Está también ausente en los proyectos una definición clara sobre equidad, aun cuando esto podría desprenderse de la declaración de derechos universales que incorpora el PC. Esta omisión impide determinar las prioridades de las políticas públicas, lo que afectará, por ejemplo, la definición de una política de eculización horizontal. Aunque la intención expresada en los PEAs de establecer fondos inter e intradepartamentales constituye un reconocimiento de que existen disparidades "injustas", ninguna de estas propuestas avanzó en la definición de los términos de estas inequidades, y mucho menos a establecer a qué nivel deberían encararse las políticas para superarlas.

Los temas institucionales y la evolución de las capacidades de gestión de las entidades autónomas son también un vacío en este debate. En los hechos estas condiciones y capacidades institucionales limitarán la eficiencia con que las entidades territoriales logren hacer su gestión. Una gestión eficiente requiere de reglas claras y procedimientos expeditos para ejecutar, financiar y coordinar el cumplimiento de sus responsabilidades. El desarrollo de las

capacidades institucionales ha sido una materia relegada en Bolivia y, sin embargo, parece que hoy tampoco está entre los asuntos de primer interés de las fuerzas que debaten sobre la organización del Estado. Estos actores tendrían que recordar que, al menos en una fase inicial, estas capacidades serán tanto o más determinantes para su desempeño que la sola obtención de mayores recursos y competencias.

En lo referente al financiamiento, y para citar un ejemplo, estas condiciones institucionales hasta hoy han favorecido el uso de las transferencias intergubernamentales, particularmente aquéllas de provisión automática, mientras que las que requieren cierto grado de gestión subnacional han tenido un desempeño a todas vistas muy limitado, lo que ha sido señalado en diversas evaluaciones sobre la ejecución de la Política Nacional de Compensación (a través de los fondos nacionales de inversión y desarrollo).

Tampoco existe en los diversos proyectos un detalle sobre la forma en la que se transitaría del actual sistema al nuevo sistema de relaciones fiscales entre las regiones autónomas, salvo la provisión hecha en el caso del PEA de Tarija. Este proceso seguramente será también determinante, quizá más que otros muchos detalles que hoy se quieran prever en estos proyectos, para dar forma al sistema de financiamiento gubernamental. Un ejemplo de la importancia de la forma en la que se implementan los sistemas en la determinación de la forma de su funcionamiento es precisamente el grado de descentralización fiscal vigente en el país, que la Constitución vigente apenas permite vislumbrar.

3. Los retos a futuro

¿Cómo debe reorganizar el Estado su accionar para poder cumplir con las elevadas demandas de la población, de forma más eficiente que en el pasado? Es todavía la cuestión central de un debate en el que hay todavía pocos acuerdos. Aun cuando los actores han centrado sus esfuerzos en el control de los recursos, como la llave hacia el ejercicio de cada una de las agendas, parece que principios y reglas que garanticen a cada nivel de gobierno una fuente de recursos estables no serán suficientes para lograr niveles de desarrollo local aceptables.

En este contexto, es posible que un "pacto fiscal" por si solo hoy no vaya a reflejar un acuerdo muy estable, hasta que no se definan claramente la forma en la que el Estado en

cada nivel puede ayudar para efectivamente mejorar las condiciones de vida en el plazo más corto posible.

Al respecto, las dos propuestas han explicado al menos dos esquemas alternativos para atender estas cuestiones, en los cuales los protagonistas cambian. Hay que reconocer que, con todas sus limitaciones, estos esquemas reflejan las expectativas de importantes grupos de la sociedad boliviana y que, desde esta perspectiva, constituyen un punto de partida legítimo para continuar el debate respecto a la contribución del sistema fiscal y financiero para facilitar la implementación de políticas para el desarrollo.

Un sistema fiscal-financiero que ayude a responder a las demandas de la sociedad deberá incorporar definiciones que contemplen lo siguiente:

- La necesidad de avanzar hacia un *sistema tributario más eficiente, que contribuya a la articulación de un sistema intergubernamental más equitativo*. Las propuestas de forma general coinciden, implícita o explícitamente, en que se debe mejorar el sistema municipal, y que el nivel nacional continuará, por lo menos temporalmente, con sus actuales responsabilidades en materia de impuestos nacionales. Aun cuando el PC reconoce a los municipios la capacidad de administrar tributos, autodeterminar alícuotas y otros elementos de las competencias tributarias, esto no significa necesariamente delegarles la potestad originaria para la creación de tributos subnacionales adicionales. En cuanto al sistema municipal, quedan todavía varias tareas pendientes, que parecen reconocerse en cierta manera en el PC y que tienen que ver con un ámbito de competencias y atribuciones más congruente para la buena gestión y administración tributaria, al menos en cuanto a los tributos actualmente bajo su competencia. En relación a las tasas, el consenso y el campo de trabajo son amplios.
- Respecto al *sistema de transferencias*, el reconocimiento de este mecanismo en el PC y los PEAs promueve el uso de este instrumento como el eje central en las relaciones fiscales intergubernamentales. No obstante, y como se comentó anteriormente, no se han definido los objetivos de este sistema de transferencias y cómo gestionar las transferencias para avanzar hacia éstos.
- De alguna manera hay en estas propuestas una aceptación implícita de la actual distribución vertical de recursos (anterior a la redistribución del IDH), por lo menos a corto

plazo. La prudencia de mantener esta redistribución debería resultar de la evaluación de los resultados de las políticas de más larga trayectoria, como la coparticipación, el HIPC, las regalías y, por qué no, el IDH. pasando por una reflexión nacional y regional sobre el rol y alcance de la política de protección social, que parece que será implementada en cualquiera de los escenarios posibles.

Respecto a la *coordinación y el control*, las propuestas no han avanzado sustancialmente. Tal vez un mayor avance requiera lograr una visión más compartida sobre el Estado boliviano y su organización. Aunque el PC hace énfasis en la planificación y las políticas nacionales, no queda claro cómo se coordinarán éstas entre las diferentes entidades territoriales,

En los tres ámbitos mencionados, las *restricciones institucionales y de las capacidades* constituyen en este momento las principales determinantes del desempeño del Estado. Aunque existieran los consensos mínimos sobre la visión de país, es difícil pensar que un debate constitucional pueda establecer todos los principios e incentivos necesarios para diseñar un sistema de financiamiento compatible con las responsabilidades asignadas. Ni la constitución, ni las leyes por venir, podrán efectivamente garantizar que los niveles de gobierno cumplan con las aspiraciones de la población, a menos que éstas desarrollen sus capacidades institucionales para trabajar de forma más efectiva, y ojalá más eficientemente que hasta ahora, en pro de un sistema fiscal que contribuya al desarrollo de las capacidades locales.

4. La contribución de la cooperación para el desarrollo

La cooperación internacional ha demostrado una fuerte convicción de apoyo a la descentralización. viendo en este proceso una oportunidad para el fortalecimiento de un Estado de Derecho, así como una forma más eficiente de implementar políticas dirigidas a la reducción de la pobreza y las profundas inequidades de las sociedades en los países en vías de desarrollo (GTZ, 2002). Sin embargo, el financiamiento a este proceso no ha sido fácil de proveer en un contexto como el que actualmente atraviesa la sociedad y el Estado bolivianos, donde además están presentes importantes limitaciones en las capacidades institucionales. Mas aun, cuando estos instrumentos deben considerar los compromisos de la agenda de la "Declaración de París para la Efectividad de la Cooperación al Desarrollo".

donde las estrategias consensuadas, las instituciones establecidas y la buena gestión pública en los países socios receptores de la ayuda se suman como precondiciones de la ayuda, y no precisamente como el objetivo de ésta.

En el debate internacional se ha enfatizado la descentralización como un proceso evolutivo y cambiante, donde sólo en algunos casos se ha pasado de proyectar la descentralización fiscal en paradigmas como la estricta disciplina fiscal, las reformas impositivas para la eficiencia, el control del gasto público, etc.¹², hacia el análisis y debates de tópicos que giran en torno a las "instituciones" y los "juegos políticos", ámbitos muy particulares de cada economía y sociedad. El mayor consenso en el debate sobre descentralización parece estar en la especificidad de cada caso, y que cada país debe ser capaz de diagnosticar, priorizar sus problemas y buscar soluciones adecuadas a las restricciones que están limitando un desarrollo más acorde con las expectativas de los pueblos, sea con la organización de Estado que sea.

Las anteriores circunstancias generan un reto todavía mayor para aquellos que buscan impulsar este proceso, no como la implementación de recetas unilaterales o externas, sino como un proceso de aprendizaje, reflexión y análisis continuo, con una fuerte interacción entre los actores políticos, sociales y técnicos del país. Éste es el caso de la Agencia de Cooperación Técnica Alemana, para la cual la descentralización ha estado en el centro de las reformas impulsadas en la región. Ésta se ha reconocido como un valioso instrumento para crear un marco político-administrativo correspondiente al principio de subsidiariedad y solidaridad, con ventajas potenciales para contribuir a la lucha contra la pobreza y para la participación política de la población de una forma más democrática, abriendo un espacio para la participación de grupos tradicionalmente con acceso limitado a las decisiones, como población rural, pobres, mujeres, etc. (GTZ. 2001).

¿Cómo encaminar los esfuerzos de cooperación a la gestión pública y democrática del Estado, en un contexto tan complejo como el boliviano? Consideramos que al menos cuatro cosas deberán tomarse en cuenta:

12 Varias de ellas impulsadas por el llamado Consenso de Washington de los años noventa.

- El apoyo de capacidades de la gestión pública boliviana deberá realizarse tomando en cuenta las capacidades y limitaciones de ésta, y el contexto en el que se desarrollan (las instituciones que se han construido), con un reconocimiento del camino que los bolivianos escojan para su desarrollo económico y social.
- La estrategia es tan importante como el proceso. Siendo la descentralización un proceso conflictivo antes que cooperativo, las reformas planteadas a partir de buenas prácticas no han sido muy exitosas, probablemente porque no fueron adecuadamente explicadas y aceptadas por todos los actores
- Las capacidades e instituciones locales han sido tan determinantes como las del nivel central, a la hora de impulsar políticas públicas nacionales de reconocidos beneficios. Por lo que, al atender demandas de apoyo a políticas públicas, independientemente del nivel que haya tomado la iniciativa, la estrategia de cooperación no podría pasar por alto que se operan en una estructura de instituciones y actores diversificada.
- La cooperación promueve una justa equiparación de intereses que resulta más sencilla cuando son más los elementos de un orden social democrático y de Estado de Derecho, respaldado por una economía de mercado social y ecológico.

En Bolivia, la GTZ tiene un compromiso con el Gobierno boliviano para apoyar, en concierto con otros cooperantes, el desarrollo de un sistema de relaciones fiscales intergubernamentales más eficiente, que facilite la reducción de las inequidades y el accionar de la gestión pública en todos los niveles. Este compromiso puede materializarse apoyando la construcción de sistemas tributarios más eficientes, desarrollando un sistema de transferencias con herramientas efectivas para la reducción de inequidades, impulsando mecanismos de coordinación y control que garanticen la efectividad en el uso de los recursos del Estado, o a través de cualquier otra agenda legítima. Estos esfuerzos deben complementarse con esfuerzos para el desarrollo sostenible de las instituciones locales y las capacidades del Estado en todos sus niveles, en los que la GTZ reconoce un requisito indispensable para el éxito de cualquier iniciativa.

REFERENCIAS

- Aguilar, J. y F. Ruiz 2004. "Lineamientos de la política de transferencias condicionadas (PTC) a gobiernos municipales". Directorio Único de Fondos. Mimeo.
- Banco Mundial. 2006. "La segunda fase de la descentralización en Bolivia". *Institutional Government Review*. Volumen 2. Washington D.C.
- Banco Mundial. 2006. "Hacia una descentralización incluyente" Tomo I: Informe Principal. Washington D.C.
- Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ). 2001. Marzo. "Pautas técnicas para la descentralización". Mimeo.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Universidad Externado de Colombia 2006. Diciembre. "Lineamientos básicos para la descentralización administrativa y fiscal. Manual de orientación". Editores: Sonia Durán y David Soto. Centro de Conocimientos y Servicios para el Desarrollo en América Latina.
- Shah, Anwar. 2007 Introduction: "Principles of Fiscal Federalism". En: Shah, Anwar (ed.) *The Practice of Fiscal Federalism: Comparative Perspectives*. (A Global Dialogue on Federalism Vol.4). Forum of Federations e International Association of Centers for Federal Studies.

Anexo				
Comparación de las propuestas sobre descentralización fiscal				
<p>CPE vigente</p> <p>I. Las rentas del Estado se dividen en nacionales, departamentales y municipales, y se invertirán independientemente por sus respectivos presupuestos, y en relación al plan general de desarrollo económico y social del país. II. La Ley clasificará los ingresos nacionales, departamentales y municipales. (Art. 146)</p> <p>I. Las prefecturas de departamento y los municipios no podrán crear sistemas protectores ni prohibitivos que afecten a los intereses de otras circunscripciones de la República, ni dictar ordenanzas de favor para los habitantes del departamento, ni de exclusión para otros bolivianos. (Art. 153)</p> <p>Son atribuciones del Presidente de la República:</p> <p>7º. Presentar al Legislativo, dentro de las treinta</p>	<p>CPE, Propuesta Oriuro (Versión 09/12/2007)</p> <p>... la asignación de los recursos económicos financieros ... se regirá mediante esta Constitución y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, que será aprobada por dos tercios de votos de la Asamblea Legislativa Plurinacional. (Art. 272)</p> <p>Toda asignación o transferencia de competencias deberá estar acompañada de la definición de la fuente de los recursos económicos y financieros para su ejercicio. (Art. 306)</p> <p>El Tesoro General del Estado asignará los recursos necesarios para la gestión de las entidades territoriales autónomas y descentralizadas, de acuerdo con la ley. (Art. 341)</p>	<p>Estatuto Santa Cruz (Versión 02/07/2007)</p> <p>La transferencia de competencias será obligatoriamente acompañada de los recursos económicos y financieros establecidos en el ... PGN ... (Disposiciones Transitorias. Primera. II.)</p>	<p>Estatuto Tarija (Versión 18/03/2008)</p> <p>c) Principio de coordinación y lealtad institucional. Los niveles gubernamental, departamental y municipal tienen la obligación de coordinar entre sí y cooperarse mutuamente para lograr con eficiencia los fines positivos del Estado.</p> <p>d) Principio de gradualidad. Las competencias descritas en el presente Estatuto, se asumen tomando en cuenta la evolución de la capacidad institucional, económica, financiera, fiscal y política, de los distintos niveles institucionales de la administración pública.</p> <p>e) Principio de subsidiariedad. Aquellas competencias e iniciativas que puedan ser realizadas con eficiencia y eficacia por un nivel de gobierno no deben asignarse a otro nivel de gobierno, salvo que estas sean expresamente definidas por ley.</p> <p>f) Principio de potestad tributaria. Que reconoce al Gobierno Autónomo Departamental, la capacidad y competencia de crear, recaudar y administrar sus propios tributos; así como recaudar y</p>	<p>Estatuto Beni (Versión 15/12/2007)</p> <p>Son competencias del Régimen Autónomo del Departamento del Beni, a través del Gobierno Departamental, legislar, administrar, reglamentar, identificar, priorizar, planificar, autorizar y ejecutar, políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo departamental, en coordinación con el Gobierno nacional y los gobiernos municipales, en el marco de los principios establecidos en el presente Estatuto, en: 7. Fiscalidad Tributaria. 24. Recursos Económicos Financieros (Art. 13)</p> <p>El Régimen Autónomo del Departamento del Beni, sobre la base del principio de gradualidad asumirá competencias con los recursos económicos-financieros suficientes para su aplicación. (Art. 14)</p> <p>I.- El Régimen Autónomo del Departamento del Beni dispondrá de patrimonio y hacienda propios para el adecuado desarrollo y ejecución de sus competencias, con autonomía en su administración. II.- El Régimen Autónomo del Departamento del Beni, gozará del tratamiento fiscal que la legislación</p>
Principios				

<p>primeras sesiones orales, los presupuestos nacionales y departamentales para la siguiente gestión financiera y proponer, durante su vigencia, las modificaciones que estime necesarias. La cuenta de los gastos públicos conforme al presupuesto se presentará anualmente ... 9º. Velar por las resoluciones municipales, especialmente las relativas a rentas e impuestos, y denunciar ante el Senado las que sean contrarias a la Constitución y a las leyes (Art. 96)</p>			<p>administrar los tributos nacionales que le sean transferidos y ejercer su correspondiente fiscalización, (Art. 8).</p> <p>Los principios de descentralización fiscal y financiera del modelo autonómico son:</p> <p>a) Balance fiscal: entendido como el equilibrio entre ingresos y gastos departamentales autonómicos.</p> <p>b) Pacto fiscal: entendido como el acuerdo y distribución de rentas entre el Gobierno nacional y el Gobierno departamental autonómico.</p> <p>c) Compensación fiscal seccional: entendida como la asignación de recursos departamentales con equidad y solidaridad, en favor de secciones de provincia.</p> <p>d) Sostenibilidad: entendida como la capacidad de garantizar la continuidad y fortalecimiento de los recursos fiscales autónomos departamentales.</p> <p>e) Economía: entendida como la optimización en el uso y manejo de los recursos departamentales.</p> <p>f) Independencia: en la administración de los recursos fiscales.</p>	<p>nacional establezca para el Estado. (Art. 41)</p>
--	--	--	--	--

Legislación tributaria				
<p>Son atribuciones del Presidente de la República:</p> <p>7º- Presentar al Legislativo, dentro de las treinta primeras sesiones ordinarias, los presupuestos nacional y departamentales para la siguiente gestión financiera y proponer, durante su vigencia, las modificaciones que estime necesarias. La cuenta de los gastos públicos conforme al presupuesto se presentará anualmente ...</p> <p>9º- Velar por las resoluciones municipales, especialmente las relativas a rentas e impuestos, y denunciar ante el Senado las que sean contrarias a la Constitución y a las leyes (Art. 96)</p>	<p>Son competencias privativas indelegables del Estado plurinacional:</p> <p>... Impuestos y tributos ... (Art. 299)</p> <p>Son competencias de los municipios autónomos, en su jurisdicción: ... Crear ... Tributos propios de acuerdo a la legislación del Estado Plurinacional. (Art. 303)</p> <p>Los territorios indígenas originario-campesinos asumirán las competencias de los municipios ... (Art. 305)</p> <p>Sólo podrán establecerse tributos por ley aprobada por la Asamblea Legislativa Plurinacional. (Art. 323, II)</p>	<p>El gobierno departamental ... tiene competencia para ejercer la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, sobre ...</p> <p>31. Tributos de carácter departamental (Art. 6)</p> <p>La Asamblea Legislativa Departamental tiene las siguientes atribuciones: g. Establecer tributos, a través de Ley ... (Art. 20)</p> <p>El Gobernador ... tiene las siguientes atribuciones: j. Reglamentar los impuestos propios del departamento y los que sean asignados mediante Ley de la República (Art. 29)</p> <p>Son rentas del departamento: ...:</p> <p>a. Los impuestos nacionales cedidos ... por el Gobierno nacional y recargos sobre dichos impuestos.</p> <p>i. Los impuestos departamentales, tasas y contribuciones aprobados por la Asamblea Legislativa Departamental.</p> <p>n. Impuesto Complementario a la Minería. (Art. 122)</p> <p>El departamento, para atender necesidades</p>	<p>Competencias exclusivas del gobierno departamental Autónomo.</p> <p>5. Administrar sus bienes y rentas.</p> <p>27. Tributos departamentales. (Art. 39)</p> <p>Atribuciones del Parlamento departamental. Serán atribuciones exclusivas y privativas del Parlamento departamental:</p> <p>g. Establecer tributos, tasas y sobretasas... (Art. 77).</p> <p>4. Tributos, tasas, sobretasas y patentes aprobados por dos tercios de votos del Parlamento departamental. (Art. 43).</p> <p>Rentas departamentales.</p> <p>Son ingresos del Gobierno departamental autónomo los siguientes:</p> <p>5. Impuestos, tasas y patentes departamentales aprobados por el Parlamento departamental en el marco de sus competencias.</p> <p>11. Sobre tasas para financiar las materias y competencias departamentales.</p> <p>12. Impuestos cedidos por el Gobierno nacional. (Art. 46)</p>	<p>Las atribuciones legislativas de la Asamblea Departamental están referidas a: 7. Legislar sobre los impuestos propios del departamento, y reglamentar los que le sean asignados por ley (Art. 24)</p> <p>La Hacienda del Régimen Autónomo del Departamento del Beni se constituye por: 7.- Los impuestos departamentales, tasas y contribuciones especiales, aprobados por la ALD.</p> <p>8.- Los rendimientos de los impuestos cedidos por el Estado.</p> <p>9.- Los descargos sobre los impuestos estatales. (Art. 44)</p>

	<p>presupuestarias con- cretas o encargar ciertas actividades, podrá crear contribuciones especiales que deberán ser aprobadas por la Asamblea Legislativa Departamental ... (Art. 124 I)</p>	
	<p>I... La Asamblea Legis- lativa Departamental ... podrá establecer tributos, aranceles, tasas y recargos a los tributos nacionales recaudados y/o cedidos (Art. 135 I)</p>	
	<p>I. Con el fin de atraer a la jurisdicción territorial del departamento ... las inversiones y empre- dimientos necesarios, el Gobernador, con autorización expresa de la Asamblea Legislativa Departamental, podrá establecer incentivos tributarios ... II. Estos in- centivos están limitados a los impuestos departa- mentales y los recargos sobre los impuestos na- cionales que beneficien al departamento. III. Para hacer más efectiva esta política de incentivos tributarios, los mismos se coordinarán con los gobiernos municipales beneficiarios (Art. 137).</p>	

Administración tributaria				
<p>III. Los recursos departamentales, municipales, judiciales y universitarios, recaudados por oficinas dependientes del Tesoro Nacional, no serán centralizados en dicho Tesoro. (Art. 146)</p>	<p>Son competencias privativas indelegables del Estado plurinacional: ... Hacienda del Estado. (Art. 299)</p> <p>Son competencias de los municipios autónomos, en su jurisdicción: ... Administración del registro de catastro de bienes inmuebles urbanos ... Administración del registro de la propiedad de automotores ... administrar tributos propios de acuerdo a la legislación del Estado Plurinacional. (Art. 303)</p> <p>Los territorios indígenas originario-campesinos asumirán las competencias de los municipios ... (Art. 305).</p>	<p>Todos los ingresos de los rentas del departamento ... serán concentrados en el Tesoro Departamental que bajo el principio de caja única se encargará de su administración y movimiento en el marco de lo determinado en el correspondiente Presupuesto Departamental. (Art. 123)</p> <p>Todos los recursos económicos del departamento ... deben ser depositados en cuentas fiscales habilitadas en entidades del sistema financiero, previamente autorizadas por el Tesoro Departamental. (Art. 125)</p> <p>Estos tributos, los cedidos por el Gobierno nacional y los recaudados para el Gobierno nacional, serán recaudados por la Agencia Tributaria Departamental. (Art. 135 II).</p> <p>I. Se crea la Agencia Tributaria Departamental ... para la recaudación de los tributos, tasas y aranceles del departamento. ... III. Son atribuciones de la Agencia Tributaria Departamental: a. Recaudar los impuestos departamentales, los recargos de los impuestos nacionales, los impuestos nacionales</p>	<p>Competencias exclusivas del Gobierno departamental autónomo.</p> <p>5. Administrar sus bienes y rentas.</p> <p>27. Tributos departamentales. (Art. 39)</p> <p>El Gobernador del Departamento Autónomo de Tarija tiene las siguientes atribuciones: h) Administrar los rentos departamentales y decretar su inversión. (Art. 82).</p> <p>Administración Tributaria.</p> <p>1. El cobro, administración y fiscalización de los impuestos nacionales y departamentales se realizará en el Departamento Autónomo de Tarija, a través de la entidad tributaria departamental, la que cumplirá sus funciones de forma concurrente con el organismo de administración de los impuestos nacionales.</p> <p>3. La entidad tributaria departamental retendrá el monto correspondiente a la coparticipación de impuestos nacionales que le corresponda al Gobierno Departamental Autónomo y depositará el saldo en la cuenta fiscal del Tesoro General de la Nación, de manera automática y en el marco de las disposiciones legales vigentes. (Art. 52)</p> <p>Autonomía económica y financiera departamental. Para garantizar el cumplimiento de las competencias</p>	<p>La gestión, recaudación, liquidación e inspección de sus tributos propios, los cedidos y las formas de cooperación, en estas materias, en relación a los impuestos del Estado, serán legislados y normados por la Asamblea Departamental. (Art. 45)</p>

		<p>cedidos, y por delegación los impuestos de otras administraciones en el territorio departamental.</p> <p>b. Proponer al Gobernador medidas para el mejoramiento de la recaudación tributaria del departamento ...</p> <p>c. Proponer al Gobernador mejoras en el sistema tributario departamental. ... V. Los gobiernos municipales autónomos en el departamento ... podrán contar con el asesoramiento, apoyo y recaudación de sus impuestos. ... VI. La Agencia Tributaria Departamental establecerá mecanismos de relacionamiento y coordinación con el ... SIN del Gobierno nacional (Art. 136).</p>	<p>y atribuciones. el Gobierno Departamental de Tarija gozará de autonomía económica y financiera, sobre los recursos generados por las rentas departamentales, bienes de dominio público y sobre el patrimonio departamental. (Art. 88)</p> <p>Tesoro Departamental. Los recursos departamentales, municipales, judiciales y de la universidad pública serán administrados por sus tesoreros respectivos, en sujeción a lo establecido en la Constitución Política del Estado, bajo el principio de cuenta única de la Gobernación Departamental, municipal, judicial y universitaria. Los ingresos recaudados por concepto de renta del departamento, no podrán ser objeto de deducción alguna, antes de su ingreso al tesoro departamental. (Art. 89)</p>	
<p>El pueblo boliviano tendrá acceso equitativo a los beneficios provenientes del aprovechamiento de todos los recursos naturales. Se asignará una participación prioritaria a los territorios donde se encuentren estos recursos (Art. 353).</p> <p>Las utilidades obtenidas por la explotación e industrialización de los recursos naturales serán</p>	<p>El ejecutivo departamental ... controlará y fiscalizará la producción de hidrocarburos ... que se realice en el departamento y velará por la correcta aplicación del pago de las regalías y de los impuestos que gravan a la actividad (Art. 114)</p> <p>La Secretaría Departamental ... debe realizar la fiscalización a la correcta aplicación y pago</p>	<p>Regalías departamentales. I. Los regalías departamentales constituyen patrimonio departamental histórico e irrenunciable, cuya alicuota no podrá ser menor a la vigente en el momento de aprobación del presente estatuto. II. Todo tipo de regalías será depositada por las empresas operadoras o que tengan concesiones de explotación en el departamento de Tarija, directamente en el tesoro del Gobierno Departamental de Tarija. (Art. 47)</p>	<p>La Hacienda del Régimen Autónomo del Departamento del Beni se constituye por:</p> <p>3.- Las regalías departamentales creadas por leyes departamentales y nacionales. (Art. 44)</p>	<p>Legislación y administración de regalías</p>

	<p>distribuidas y reinvertidas para promover la diversificación económica en los diferentes niveles territoriales del Estado. La distribución porcentual de los beneficios será sancionada por la ley. (Art. 355)</p> <p>Los departamentos productores de hidrocarburos percibirán una regalía del once por ciento de su producción departamental fiscalizada de hidrocarburos. De igual forma, los departamentos no productores de hidrocarburos y el Tesoro General del Estado obtendrán una participación en los porcentajes, que serán fijados mediante una ley especial. (Art. 368)</p>	<p>de las regalías provenientes de la explotación minera, así como de los impuestos ... que gravan la actividad (Art. 118 II).</p> <p>Son rentas del departamento ...:</p> <p>e. Las regalías departamentales provenientes de la explotación de los recursos naturales ... (Art. 122)</p>	<p>Rentas Departamentales. Son Ingresos del Gobierno Departamental Autónomo los siguientes: 1. Regalías departamentales generadas por las explotaciones de recursos naturales renovables y no renovables (Art. 45)</p>			<p>Son rentas del Departamento ...:</p> <p>f. Las patentes forestales. i. ...tasas y contribuciones aprobados por la Asamblea Legislativa Departamental. (Art. 122)</p>	<p>Rentas departamentales. Son Ingresos del Gobierno Departamental Autónomo los siguientes: 5. Impuestos, tasas y patentes departamentales aprobados por el Parlamento Departamental en el marco de sus competencias. (Art. 46)</p> <p>Atribuciones del Parlamento Departamental. Serán atribuciones exclusivas del Parlamento Departamental: g) Establecer tributos, tasas y sobretasas... (Art. 77)</p>			<p>La aprobación y recaudación de tasas y patentes para la gestión de servicios públicos de las entidades territoriales autónomas y descentralizadas serán regulados por ley. (Art. 323, III)</p>	<p>Legislación y administración de tasas y patentes</p>
<p>Son atribuciones de esta Cámara (Senado): ... 4°. Aprobar las ordenanzas municipales relativas a tasas y patentes. (Art. 66)</p> <p>I. ... Los gobiernos municipales no podrán establecer tributos que no sean tasas o patentes cuya creación requiere aprobación previa de la Cámara de Senadores, basada en un dictamen técnico del Poder Ejecutivo. (Art. 201)</p>											

Legislación y administración de ingresos propios	Régimen de transferencias interterritoriales
<p>Son atribuciones del Poder Legislativo: ... 7º. Autorizar la enajenación de bienes nacionales, departamentales, municipales, universitarios y de todos los que sean de dominio público. (Art. 59)</p> <p>Son ingresos propios de las entidades territoriales autónomas y descentralizadas los recursos captados por sus gobiernos, y los obtenidos de la explotación de los bienes y servicios correspondientes, de acuerdo con la ley. (Art. 34d)</p> <p>El gobierno Departamental Autónomo de Santa Cruz tiene competencia para ejercer la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, sobre ...</p> <p>3. Administración de bienes y rentas... 32. Fondos fiduciarios departamentales ... (Art. 6)</p> <p>La Asamblea Legislativa Departamental tiene las siguientes atribuciones: h. Autorizar al Gobernador la ... enajenación de bienes ... (Art. 20)</p> <p>Son rentas del departamento: ... k. Rendimientos e ingresos provenientes de la administración del patrimonio propio. l. Donaciones y legados. m. Recursos de la cooperación internacional. n. Otros ingresos creados o por crearse (Art. 122)</p>	<p>La Hacienda del Régimen Autónomo del Departamento del Beni se constituye por:</p> <p>2.- Los ingresos procedentes de su patrimonio y demás derechos privados, legados, donaciones y subvenciones. 12.- El producto de las multas y sanciones en el ámbito de su competencia. 14. Recursos de la cooperación internacional 15.- Cudquier otro tipo de ingresos que establezca la Ley, el presente Estatuto o la Asamblea Departamental. (Art. 44)</p> <p>La Hacienda del Régimen Autónomo del Departamento del Beni se constituye por:</p> <p>1.- Las asignaciones que consigne anualmente el Presupuesto General de la Nación. 5.- El porcentaje establecido por Ley de la República, de la recaudación efectiva del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), y del Impuesto</p>
<p>Rentas departamentales. Son Ingresos del Gobierno Departamental Autónomo los siguientes:</p> <p>14. Ingresos de capital, bonos físicos y financieros en general, así como sus rendimientos. 16. Donaciones y otras transferencias de recursos de cooperación nacional e internacional. (Art.46)</p> <p>... El Gobierno Departamental de Tarija gozará de autonomía económica y financiera, sobre los recursos generados por las rentas departamentales, bienes de dominio público y sobre el patrimonio departamental.</p>	<p>Los rentas departamentales son aquellos ingresos generados por la actividad económica general y departamental, por la explotación y producción de recursos renovables y no renovables, prestación de bienes y servicios y transferencias otorgados por cualquier otro nivel de la estructura del sector público. Son ingresos del Gobierno departamental</p>
<p>La Asamblea Legislativa Departamental tiene las siguientes atribuciones: h. Autorizar al Gobernador la ... enajenación de bienes ... (Art. 20)</p> <p>Son rentas del departamento: ... k. Rendimientos e ingresos provenientes de la administración del patrimonio propio. l. Donaciones y legados. m. Recursos de la cooperación internacional. n. Otros ingresos creados o por crearse (Art. 122)</p> <p>La Asamblea Legislativa Departamental tiene las siguientes atribuciones: t. Establecer una adecuada distribución de los recursos departamentales para las provincias (Art. 20)</p> <p>Son rentas del departamento: ... b. La coparticipación</p>	<p>Los rentas departamentales son aquellos ingresos generados por la actividad económica general y departamental, por la explotación y producción de recursos renovables y no renovables, prestación de bienes y servicios y transferencias otorgados por cualquier otro nivel de la estructura del sector público. Son ingresos del Gobierno departamental</p>
<p>Son transferencias financieras a las entidades territoriales autónomas y descentralizadas serán proporcionales a las competencias de las que sean responsables, a la población, grado de desarrollo económico, necesidades básicas insatisfechas, índice de pobreza, densidad demográfica y</p>	<p>Los transferencias financieras a las entidades territoriales autónomas y descentralizadas serán proporcionales a las competencias de las que sean responsables, a la población, grado de desarrollo económico, necesidades básicas insatisfechas, índice de pobreza, densidad demográfica y</p>

<p>pasivos históricos en cada jurisdicción, con equilibrio fiscal, equidad social y regional de acuerdo con la ley (Art. 341)</p> <p>Territorios indígenas originario campesinos: ...</p> <p>Los recursos necesarios para el cumplimiento de sus competencias serán establecidos mediante ley y serán transferidos automáticamente por el Estado Plurinacional. (Art. 305)</p>	<p>de recursos de la Renta Nacional ...</p> <p>c. Las transferencias de recursos del ... TGN para la administración de las competencias transferidas ...</p> <p>g. La participación en los ingresos generados por el ... IDH</p> <p>h. La participación en los ingresos generados por el ... IEHD.</p> <p>j. Recursos del Fondo de Compensación para programas de inversión pública. (Art. 122)</p> <p>l. Las regalías que recibe el departamento por concepto de la explotación de los recursos naturales renovables y no renovables se distribuirán de la siguiente manera:</p> <p>a. 50% a las provincias productoras donde se originan las regalías.</p> <p>b. 40% a las provincias no productoras.</p> <p>c. 10% a los pueblos indígenas oriundos del departamento a ejecutarse en sus correspondientes ... TCO</p> <p>II. Estos recursos deben financiar proyectos de inversión pública concurrentes con los gobiernos municipales de cada una de las provincias. ... (Art. 131).</p>	<p>Autónomo los siguientes:</p> <p>2. Coparticipación en las recaudaciones provenientes del Impuesto Especial a los Hidrocarburos.</p> <p>3. Coparticipación en las recaudaciones provenientes del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH).</p> <p>7. Transferencias corrientes del Gobierno nacional a favor de la Autonomía Departamental.</p> <p>8. Transferencias de recursos otorgados por el nivel nacional para la administración de los servicios de salud, educación y asistencia social.</p> <p>9. Transferencias extraordinarias del Gobierno nacional.</p> <p>13. Fondo de Compensación Departamental si correspondiere. (Art. 46).</p> <p>La alícuota del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) y del Impuesto Especial de Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD) no podrá ser menor a la establecida en la ley de Hidrocarburos vigente en el momento de aprobación del presente estatuto. (Art. 48)</p> <p>Autónomo de Tarifa coparticipativa El Gobierno Departamental podrá de la recaudación de los siguientes impuestos nacionales, respetando la coparticipación que les corresponde a los gobiernos municipales y universidades públicas:</p> <p>1. Impuesto al Valor Agregado (IVA)</p> <p>2. Régimen Complementario del Impuesto al Valor Agregado (RC-IVA)</p>	<p>Especial de Hidrocarburos (IEH) y sus derivados.</p> <p>6.- Transferencias extraordinarias del Tesoro General de la Nación.</p> <p>10.- Las asignaciones y subvenciones a cargo del presupuesto General del Estado.</p> <p>13.- Los recursos provenientes del Fondo Solidario Autonómico (FOSAD). (Art. 44)</p> <p>Los recursos económicos de la hacienda departamental serán distribuidos de acuerdo a los principios de gradualidad, subsidiaridad, solidaridad, población, territorio e índices de pobreza entre las provincias, los municipios, las tierras comunarias de origen y comunidades campesinas de todo el departamento, de acuerdo al Plan de Desarrollo Departamental. (Art. 46)</p> <p>A efectos de corregir los desequilibrios económicos entre los departamentos y en ejercicio del principio de solidaridad, el Régimen Económico del Departamento Autónomo del Beni, el Ejecutivo Departamental gestionará y consolidará con los departamentos desarrollados la creación de un Fondo Solidario por las Autonomías Departamentales, con los recursos económicos de los Departamentos Autónomos más desarrollados de acuerdo a reglamentación especial. (Art. 48)</p>
--	---	--	---

	<p>3. Impuesto a las Utilidades de las Empresas.</p> <p>4. Impuestos a las Transacciones (IT).</p> <p>5. Impuesto al Consumo Específico (ICE).</p> <p>6. Impuesto a la Transferencia Gratuita de Bienes (ITGB).</p> <p>7. Impuesto a las Salidas al Exterior (ISE).</p> <p>8. Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF).</p> <p>9. Gravamen Aduanero (GA).</p> <p>ii. El porcentaje de coparticipación de los impuestos nacionales será determinado de manera concertada entre el Congreso y el Gobierno nacional, con el Gobierno Departamental Autónomo.</p> <p>iii. Con la finalidad de incrementar la recaudación del gravamen aduanero en el Departamento Autónomo de Tarija, se decide la coparticipación del mismo en un 50% a favor del desarrollo de los municipios de frontera. (art. 48)</p>	
	<p>Participación. El gobierno Autónomo Departamental respeta la participación en los ingresos por concepto de regalías e Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) actualmente existente a favor de las provincias productoras de hidrocarburos, en el marco de las leyes vigentes; y reconocerá el derecho a la participación de otras provincias productoras y secuencias. El Gobierno Autónomo Departamental aprobará la reglamentación correspon-</p>	

		<p>diente. (Art. 44)</p> <p>La autonomía departamental dispondrá de los recursos fiscales provenientes de regalías mineras, forestales y otros ingresos tributarios</p> <p>Transferencias.</p> <p>2. Las transferencias intergubernamentales que otorgue el Gobierno Departamental Autónomo a las secciones de provincia serán asignadas en el marco del presupuesto departamental.</p> <p>3. Las transferencias intergubernamentales que otorgue el Gobierno Departamental Autónomo a los gobiernos municipales y/o autonomías indígenas serán realizadas en el marco de la inversión concurrente. (art. 54)</p> <p>Fondo de Compensación Departamental. Se constituye el Fondo de Compensación Departamental para reducir los desequilibrios sociales y territoriales internos, de acuerdo a la reglamentación que será aprobada por el Gobierno departamental, garantizando la inviolabilidad de éstos recursos por otros órganos de gobierno.</p>		
--	--	---	--	--

Régimen de endeudamiento				
<p>La deuda pública está garantizada. Todo compromiso del Estado, contraído conforme a las leyes es inviolable. (Art. 150)</p>	<p>Son competencias privativas inalienables del Estado plurinacional: ... Deuda interna y externa ... (Art. 299)</p> <p>La Asamblea Legislativa Plurinacional autorizará la contratación de deuda pública cuando se demuestre la capacidad de generar ingresos para cubrir el capital y los intereses, y se justifiquen técnicamente las condiciones más ventajosas en las tasas, los plazos, los montos y otras circunstancias. La deuda pública no incluirá obligaciones que no hayan sido autorizadas y garantizadas expresamente por la Asamblea Legislativa Plurinacional. (Art. 322)</p> <p>No prescribirán las deudas y los daños económicos causados al Estado. (Art. 324)</p>	<p>La Asamblea Legislativa Departamental tiene las siguientes atribuciones: f. Aprobar ... las emisiones de deuda ... h. Autorizar al Gobernador la negociación de empréstitos ... y celebración de contratos que comprometan las rentas departamentales (Art. 20)</p> <p>Son rentas del departamento ...: d. Los empréstitos provenientes del endeudamiento en el marco de los límites establecidos. (Art. 122)</p> <p>La distribución de recursos señalada se realizará después de descontar del total de los regalios departamentales ... el pago de los compromisos de deuda contratados por el Ejecutivo Departamental... (Art. 131 III).</p> <p>i. Toda operación del departamento que suponga endeudamiento frente a terceros... debe ser autorizada de manera expresa por la Asamblea Legislativa Departamental a solicitud fundamentada del Gobernador. II... se creara una unidad especializada ... III: Una ley ... departamental regulará los alcances y procedimientos ...</p>	<p>Las políticas fiscales autonómicas se regirán por: 2. La deuda pública será aprobada en el Parlamento Departamental y se administrará de acuerdo a las normas nacionales. 7. Las deudas de terceros, públicos o privado con el Gobierno Autónomo Departamental, así como los daños económicos causados al mismo no prescriben. (Art. 43)</p> <p>Son rentas departamentales aquellos ingresos generados por la actividad económica general y departamental, por la explotación y producción de recursos renovables y no renovables, prestación de bienes y servicios y transferencias otorgadas por cualquier otro nivel de la estructura del sector público. Son ingresos del Gobierno Departamental Autónomo los siguientes: 15. Recursos de crédito (Art. 46)</p> <p>Serán atribuciones exclusivas y privativas del Parlamento Departamental: f) Autorizar al Gobernador la negociación de empréstitos, la creación de fondos fiduciarios y la realización de contratos y convenios que comprometan las rentas departamentales. (art. 77)</p> <p>Endeudamiento departamental. El Gobierno departamental podrá contraer endeuda-</p>	<p>La Hacienda del Régimen Autónomo del Departamento del Beni se constituye por: 11.- La emisión de deuda y el recurso al crédito. (Art. 44)</p>

NA	NA	<p>IV: ... se determinan los siguientes coeficientes como límite de capacidad de endeudamiento del mismo: a. El stock total no puede ser superior al 250% de los ingresos corrientes ... en las dos últimas gestiones... b. Los pagos por concepto de amortización de intereses y capital ... no pueden ser superiores al 30% de los ingresos corrientes ... De las dos últimas gestiones(Art. 134)</p>	<p>La autonomía provincial consiste ... en el ejercicio de las competencias de planificación, ejecución y administración de recursos económico-financieros para inversión pública, que le deberán ser asignados por la Asamblea Legislativa Departamental ... (Art. 159)</p> <p>Los Consejos de Participación Provincial tendrán atribuciones de planificación, fiscalización y ejecución en la asignación de recursos (Art. 160 II).</p> <p>El Departamento ... impulsará el fortalecimiento de la autonomía municipal, a través de la delegación de las competencias y recursos que puedan ser asumidas</p>	<p>miento sólo con autorización del órgano legislativo y opinión favorable del Ejecutivo departamental. La opinión favorable deberá ser compatible con los límites de endeudamiento establecidos por ley.</p> <p>Los límites de endeudamiento, conceptualmente, incluyen a la deuda flotante, al flujo y stock de la deuda externa e interna, que incluye amortizaciones e intereses y comisiones.</p>		
NA	NA	<p>La autonomía provincial consiste ... en el ejercicio de las competencias de planificación, ejecución y administración de recursos económico-financieros para inversión pública, que le deberán ser asignados por la Asamblea Legislativa Departamental ... (Art. 159)</p> <p>Los Consejos de Participación Provincial tendrán atribuciones de planificación, fiscalización y ejecución en la asignación de recursos (Art. 160 II).</p> <p>El Departamento ... impulsará el fortalecimiento de la autonomía municipal, a través de la delegación de las competencias y recursos que puedan ser asumidas</p>	<p>Las políticas fiscales autonómicas se regirán por: todo proyecto de inversión de una provincia, de inversión concurrente con gobiernos municipales y autonomías indígenas debe estar inscrito en el Plan de Desarrollo Departamental y debe responder a las políticas departamentales.</p> <p>Son atribuciones de cada uno de los Ejecutivos Seccionales de Desarrollo, las siguientes:</p> <p>3. Elaborar la programación de operaciones y el presupuesto anual de gestión de la sección de provincia y ejecutar la misma.</p> <p>4. Promover el desarrollo humano, económico y productivo de la sección de provincia en el marco del Plan de Desarrollo Departamental.</p> <p>5. Elaborar el proyecto del Plan de Desarrollo de la Sección Provincial, en el marco del Plan de Desarrollo Departamental.</p>	<p>Además de las competencias que le asignan la Constitución y las leyes a los municipios, el Régimen Autónomo del Departamento del Beni apoyará y profundizará la autonomía municipal delegándole las funciones y competencias, en aquellas materias en que los municipios puedan asumir las, asegurando la debida coordinación y eficacia en la prestación de los servicios. Estas competencias prevén en cada caso la correspondiente transferencia de los recursos económicos, así como la forma de control del Gobierno departamental. (Art. 55 II)</p>	<p>Relaciones intergubernamentales</p>	

		<p>por los gobiernos municipales ... (Art. 165 III).</p> <p>El Departamento respeta a los gobiernos municipales ... en el ejercicio de su autonomía... sobre las diferentes materias de su competencia: ...</p> <p>25. Aprobar las directrices para administrar su hacienda municipal y dictar ordenanzas municipales de ingresos tributarios y no tributarios y contribuciones municipales, para su vigencia y aplicación, no necesitan la aprobación de otro órgano del Estado Nacional (Art. 167).</p>	<p>y remitirlo para su aprobación a la Asamblea Provincial para su posterior inclusión al Plan de Desarrollo Departamental.</p> <p>6. Administrar los recursos y bienes asignados a la sección de provincia en el marco del presupuesto provincial, departamental y de las normas vigentes.</p> <p>7. Elaborar y suscribir los contratos para la ejecución de obras y proyectos y la provisión de bienes y servicios en el marco de sus atribuciones, previa autorización de la Asamblea Provincial, bajo su plena responsabilidad ante la ley.</p> <p>15. Coordinar con los actores sociales públicos y privados las acciones de desarrollo de la sección de provincia, promoviendo el nuevo modelo de gestión democrática. (Art. 100)</p> <p>Transferencia directa de recursos. La Gobernación realizará transferencia directa de recursos a cada una de las secciones provinciales en el marco de la programación de operaciones anual y el presupuesto aprobado por el Parlamento Departamental. (Art. 102)</p> <p>Derecho a la autonomía indígena. ...se reconoce la autonomía de los pueblos indígenas Guaraní, Wenhayek y Tapieta... La Autonomía indígena consiste en la facultad de... a recibir competencias, a recibir y administrar los recursos económico-financieros que le sean transferidos... (Art. 103).</p>
--	--	---	--

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 territoriales¹. 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 anualizados²- 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, ²

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 escolaridad³. 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 insatisfecha⁴. 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 anualizadas⁵. 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 municipalidad⁶ y el consumo por habitante estimado por ⁶1 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 potable². 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 electricidad⁸.

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 ⁸³ 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 ^a	5 ^a Universidades
IPBI, IMT			100	
ITF	100			
Regalías hidrocarburos	33	66 ^b	50	50 MDSP
Patentes forestales		35 ^b	25 ^b	10 FPDF y 30% SF
Aprovechamiento		25 ^b	25 ^b	50 FPDF
Desmonte				
Regalías mineras		100 ^b	30 ^b	70 Varios
Patente ICM				
IDH	41	25 ^{b,c}	19 ^{b,c}	15 Universidades, FAD, FDPI ¹
IEHD	65	35 ^{a,c}		Universidades ²

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
Totales	1,091,983.4	345,542.5	3,362,719.7	225,028.2	3,324,126.0
%	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 ^b	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 ^d	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
Totales	11,100.5	1,942,069.7	2,520,994.3	210,590.9	4,684,755.3
%	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
Totales	9.510.266.0	6.033.414.6	4.684.755.3	11.096.167.8	18,110.0
Gini				0.31	

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)

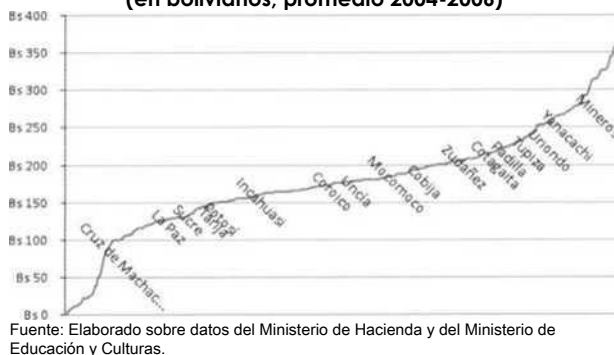
Departamento	Monto	Municipio				Capital
		Mayor	Monto	Menor	Monto	
Chuquisaca	162	Huacaya	373	Sucre	126	126
La Paz	137	Curva	515	El Alto	99	115
Cochabamba	132	Pojo	415	Sicaya	5	100
Oruro	171	Sabaya	621	Todos Santos	4	147
Potosí	178	Llica	645	Tahua	10,00	134
Tarija	180	Caraparí	394	Tarija	131	131
Santa 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
Bolivia	140		1,111		4	

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	
Bolivia	107	Nueva Esperanza	378	Todos Santos	1	

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.

Cochabamba.

Cuadro 8

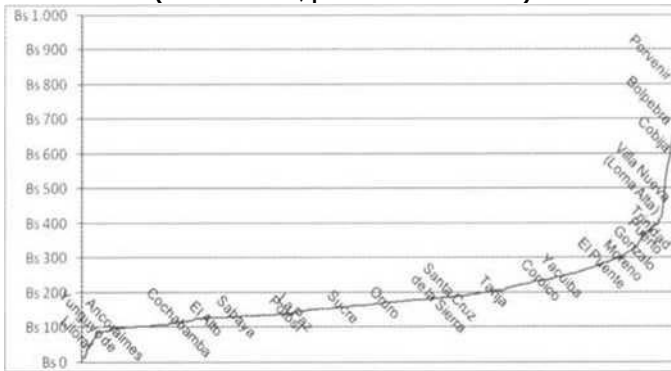
Gasto equivalente en educación por estudiante, por año de escolaridad, por departamentos y máximos y mínimos regionales (en bolivianos, promedio 2004-2006)

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
BOLIVIA	107	Valle Bajo	167	Uruchipaya	8

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)

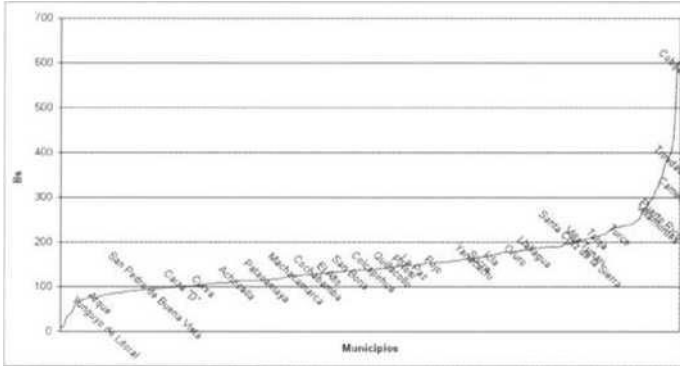
Departamento	Monto	Municipio				Capital
		Mayor	Monto	Menor	Monto	
Chuquisaca	191	Huacaya	396	Presto	129	159
La Paz	137	Ixiamas	240	Nazacara de Pacajes	16	144
Cochabamba	130	Cuchumuela	270	Arque	77	115
Oruro	165	Turco	290	Yunguyo de Litoral	12	172
Potosí	157	Mojinete	393	San Pedro de Quemes	31	140
Tarija	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
Bolivia	172	Porvenir	878	Yunguyo de Litoral	12	

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)⁴.

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. Llamam 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
Bolivia	1.72	San Rafael	8.99	Ayata	0.00	

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

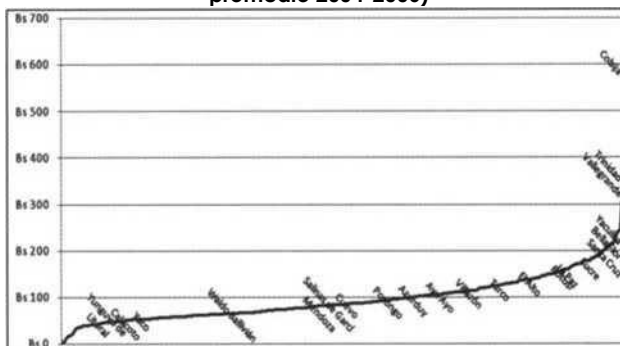
Gasto territorial municipal por habitante, por cada 0.1% de esfuerzo fiscal municipal (promedios departamentales, máximo y mínimo municipal, y municipios capitales (valores en bolivianos, año 2006)

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	Boyube	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
Bolivia	3.491	Villa San Lorenzo	46.198	San Rafael	543	

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)

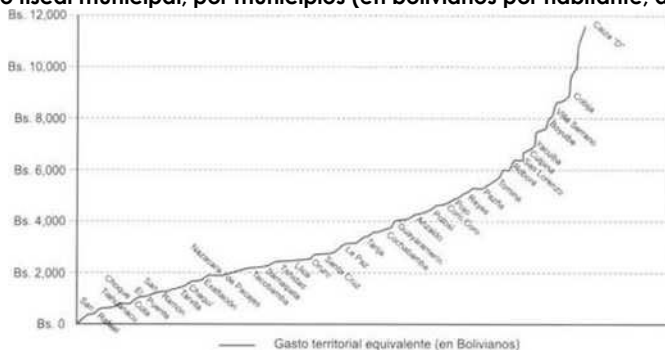
Departamento	Esfuerzo fiscal municipal promedio	Promedio dptal	Capital	Máximo		Mínimo	
				Municipio	Gasto por Hab. por cada 0.1%	Municipio	Gasto por Hab. por cada 0.1%
Beni	1.7%	2.296	2.396	Reyes	4.952	San Joaquin	528
La Paz	2.4%	2.316	2.909	Quiabaya	28.345	Tiahuanacu	747
Oruro	1.5%	2.430	2.611	Huachacalla	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
Bolivia	1.7%	2.698		Cuchumuela	32.608	San Rafael	280

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
Total	3,226.1	36.3%	5,671.4	63.7%	8,897.6

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).

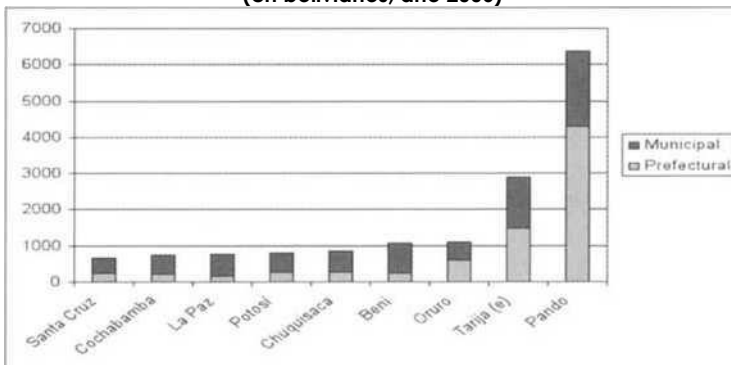
Cuadro 14
Gasto territorial equivalente prefectural, municipal y total por habitante,
por departamentos
(en bolivianos, año 2006)

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
Total	341	600	941

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 transferencias⁵: 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
Bolivia	2.39%	1,062
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.

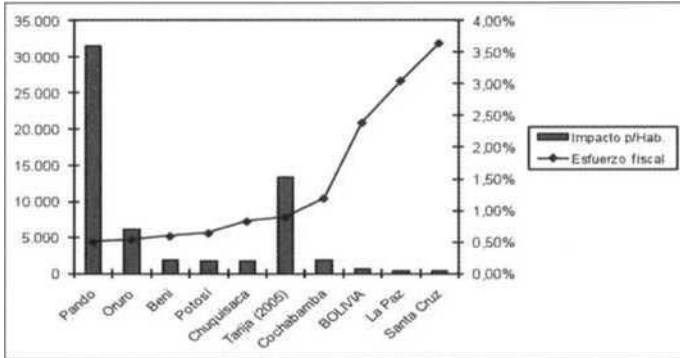
Cuadro 16
Esfuerzo fiscal hipotético y gasto territorial prefectural equivalente por habitante,
por cada 1% de esfuerzo fiscal, por departamentos
(en bolivianos, año 2006)

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%
Bolivia	633	2.39%
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.

Elementos para la formulación de una política de crédito público subnacional en Bolivia

Ximena Coronado

Resumen*

El documento presenta un análisis cuantitativo del endeudamiento subnacional, cuyos resultados sugieren que actualmente éste se encuentra dentro de límites razonables, pero preocupa que su repago dependa de recursos relacionados con el sector de hidrocarburos y esté muy pobremente respaldado por recursos generados en las economías locales. También hay señales de un peligroso crecimiento de la deuda flotante, asociado especialmente a municipalidades que no gestionan créditos y son altamente dependientes de transferencias. Con estas consideraciones, el documento resalta, en el diseño de reglas fiscales, la necesidad de considerar a futuro los incentivos para la disciplina provenientes de todos los componentes del financiamiento intergubernamental, no sólo del control del endeudamiento. En este último campo, las políticas vigentes han mostrado evidencia de su efectividad, y parece ser el momento de avanzar hacia estrategias de endeudamiento de largo plazo y parámetros presupuestarios plurianuales.

Abstract

This document offers a quantitative analysis on sub-national debt in Bolivia, which suggests that it is within reasonable limits. However, the fact that its repayments are so closely linked to the hydrocarbons sector and not backed by locally generated resources, should be

* Este documento es una actualización del estudio previo de lo GTZ (2006), elaborado por Ximena Coronado y José Luis Evia y actualizado por Ximena Coronado y Paola Mejía.

cause for concern There is also warning signs about a growing floating debt, especially in municipalities manly financed by national transfers and with almost no debt Regarding the design of fiscal rules in the future, these considerations emphasize that the incentives for fiscal discipline rises from all components of sub-national financing as a whole not only from debt controls. Though there is evidence of the effectiveness of these controls and seems to be a good time to go further to long term debt strategies and multi-annual budgetary parameters.

I. Introducción¹

El debate actual sobre la redistribución de los recursos del Estado a través de un nuevo orden fiscal se presenta como una oportunidad inédita para mejorar el sistema de financiamiento intergubernamental y las políticas y sistemas de crédito subnacional, así como para generar incentivos para la disciplina fiscal. Sin embargo, no hay que perder de vista que éste también es un periodo de altos riesgos, que pueden derivar de un momento a otro en problemas que deterioren el control de las finanzas subnacionales, logrado con un alto costo a nivel municipal después de la crisis de inicios de la presente década. Actualmente, si bien las preocupaciones del nivel central no están precisamente en el sobreendeudamiento, se ha comentado repetidas veces sobre señales que estarían alertando sobre un desempeño subnacional deficiente, asociados con el pobre desempeño en las recaudaciones de recursos propios y un notorio deterioro de las finanzas de las municipalidades grandes observada justo antes de la nueva distribución del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH)². Además está mencionar la controversia sobre el incremento resultante de las transferencias a departamentos y prefecturas, que según algunos criterios tendría que estar exacerbando estos incentivos.^{1 2 2}

- 1 En el documento, el término subnacional hace referencia a los gobiernos municipales y a las prefecturas, aunque estas últimas son consideradas hasta la fecha como instancias de administración desconcentradas. Asimismo, se utilizan con el mismo significado general los términos, crédito, financiamiento reembolsable, deuda y endeudamiento. A menos que se especifique otro significado, estos términos hacen referencia al endeudamiento de largo plazo, que la legislación boliviana establece que es el que tiene un plazo de repago mayor a un año.
- 2 Mediante Ley N° 3058, aprobada en fecha 17 de mayo de 2005, es creado el IDH, que grava el 32% del total de la producción de hidrocarburos (petróleo, gas natural y GLP). Su distribución está reglamentada mediante los Decretos Supremos 28223, 28333 y 28421, complementados por la ley 3322, del 16 de enero de 2006, que establece el Fondo Compensatorio

Para el año 2006, el gasto del Sector Público no Financiero (SPNF) en Bolivia representó 48 puntos porcentuales del Producto Interno Bruto (PIB), de los cuales 23 fueron ejecutados por las municipalidades y prefecturas. Asimismo, la inversión pública total alcanzó 879.5 millones de dólares, financiada en un 26% con créditos externos, 11 % con donaciones externas, y, a diferencia del año 2004 (cuando únicamente el 34% de esta inversión era financiada con recursos internos), la gestión 2006 registra una contribución del 62% de los recursos generados en el país. Esto último fundamentalmente gracias al aporte que significó el IDH (39%), que se recauda recién desde la gestión 2005.

La actual distribución de recursos determinó que las prefecturas reciban el 18.8% de los ingresos por coparticipación y las alcaldías el 16% (Cuadro 1). Estos porcentajes también registran los esfuerzos del Tesoro General de la Nación (TGN) por financiar los "fondos de compensación", establecidos para equiparar las participaciones, según criterios acordados en pasadas negociaciones.

Cuadro 1
Recursos fiscales coparticipados
(en millones de bolivianos)

	Renta int. y aduanera	IEHD	IHD	Regalías Hidroc.	Subven- ciones	Total	Particip. %
TGN	9,206	1,084	1,701	1,076	0	13,067	57.0%
Prefecturas	0	425	1,815	2,072	0	4,313	18.8%
Alcaldías	2,288	0	1,379	0	0	3,667	16.0%
Universidades	572	0	330	0	695	1,598	7.0%
Otros (Fdo.Ind.)	0	0	271	0	0	271	1.2%
Total	12,066	1,510	5,497	3,148	695	22,916	100%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección General de Contaduría (DGC).

Por el lado del gasto, es evidente la contribución subnacional a la inversión pública^{3,4}, pero también hay que notar que ésta se ha visto favorecida por la carga del gasto inflexible⁴ que ha soportado el TGN (82.8%), mientras que menos del 6% y el 3.5% es financiado directamente por prefecturas y municipalidades (Cuadro 2). En este sentido, se han señalado también dudas sobre la eficiencia en la ejecución y la calidad del gasto público subnacional.

3 Respecto a la inversión municipal en Bolivia, la normativa no permite hacer una diferenciación preosa entre gasto corriente y de capital. Dentro del gasto denominado de inversión, se llegan a incluir gastos tales como servicios de endeudamiento, bienes y servicios e incluso personal, entre otros, incurridos en proyectos y programas de sectores sociales determinados.

4 Cubre fundamentalmente el gasto corriente y el servicio de la deuda (amortización de capital más intereses).

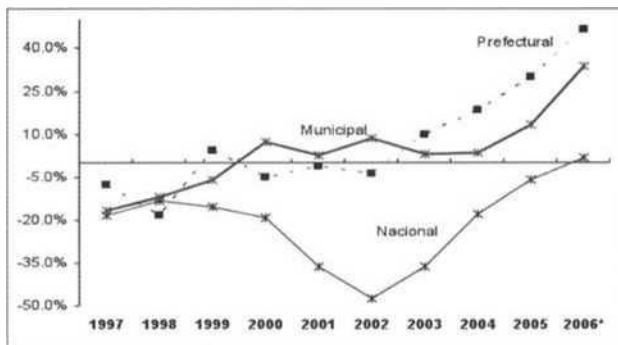
además de las demandas del gobierno central por una redistribución de las responsabilidades del gasto más equiparable al financiamiento que ha ido cediendo a la administración descentralizada, sin dejar de hacer notar significativos rezagos en la ejecución de las transferencias subnacionales

Cuadro 2
Gasto público inflexible
(en millones de bolivianos)

	Gasto corriente	Servicio de deuda (Int. + Amortización)	Total	Particip. %
TGN	11,411.8	4,105.7	15,517.5	82.8%
Prefecturas	1,020.3	80.3	1,100.6	5.9%
Alcaldías	543.5	125.1	668.6	3.6%
Universidades	1,441.9	12.2	1,454.1	7.8%
Total	14,417.5	4,323.3	18,740.8	100%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DGC

El resultado fiscal global del TGN ha mostrado durante el periodo de análisis un perfil deficitario. que se financió en su mayor parte con nuevas emisiones de deuda interna (bonos, letras y notas de crédito fiscal). Los alcaldes, por su parte, entre los años 1994 y 1999, acudieron constantemente al endeudamiento para financiar crecientes déficit, que acumularon luego de ser elegidos directamente. Esto terminó en una crisis el año 2000. justo después de las elecciones de 1999, gestión que mostró un típico ciclo político en el comportamiento del gasto público, además de sufrir un año antes un cambio en la asignación de responsabilidades relacionadas con la infraestructura y mantenimiento en los sectores de salud y educación. Es así que el año 2000, el déficit global municipal registrado alcanzó 5 8 puntos porcentuales respecto a los ingresos totales, aunque, como lo confirmó posteriormente el PRF implementado en municipalidades en crisis, estas cuentas no registraban gran parte de las obligaciones con proveedores, beneficios, salarios, y otras que simplemente quedaron sin registrar o conciliar.

Gráfico 1: Déficit/superávit global como porcentaje de los ingresos totales

Fuente: Elaboración propia con información de la Unidad de Programación Fiscal

A partir de entonces, las medidas adoptadas por el órgano regulador contribuyeron a imponer disciplina en estas entidades, lo cual debe ser parte de la explicación de los subsecuentes superávit que se pueden observar en el gráfico anterior, previos a la promulgación de la Ley de Hidrocarburos, que estableció un panorama fiscal muy distinto. Ésta por lo menos es una de las hipótesis que se quiere reconsiderar, en relación a los análisis realizados anteriormente.

Por su parte, las prefecturas han mostrado un desempeño fiscal más acorde con la situación nacional, aunque mucho más holgada en recursos. Sin embargo, es difícil deducir de la información retrospectiva cuál ha sido el resultado de la gestión directa de estas prefecturas, ya que, al ser una especie de "agencias" desconcentradas de gobierno, gran parte de las decisiones y las gestiones de financiamiento fueron tomadas en concurrencia o inclusive directamente por instancias del nivel central. De todas maneras, como veremos más adelante y muy especialmente en vista de una reorganización del Estado y de las capacidades fiscales de estos y otros niveles de gobierno, preocupa sobremedida la alta dependencia de las transferencias intergubernamentales, que en el caso del financiamiento prefectural alcanzó el 90% de su presupuesto, y a nivel municipal superó el 60%, para el año 2006.

En este documento en particular se consideran los incentivos que esta dependencia podría estar generando en las prácticas de financiamiento subnacional, especialmente en

el acceso a más deuda, quizá apalancada cada vez más con transferencias que en principio no deberían solventar gasto corriente como el servicio de ésta. Claro que al no contar con ingresos tributarios propios, las prefecturas son un pobre modelo de lo que podría suceder con entidades territoriales con competencias fiscales más plenas, por lo que se ha preferido analizar el desempeño municipal para analizar estas relaciones.

A futuro, con una fuerte pugna centrada sobre el uso y la distribución de estas transferencias (y no tanto en la cesión de capacidades tributarias o de endeudamiento), es probable que surja la inclinación por parte de las entidades subnacionales, quizá incluso las más eficientes. para aprovechar cierta flexibilidad que brindan los recursos del endeudamiento, tal como ocurrió en los comienzos de la participación popular. Otra alternativa es que se estén considerando estas crecientes transferencias como recursos "flexibles" o adecuados para las prioridades de los tomadores de decisión subnacionales, y éstos no recurran intensivamente a otras fuentes, como el endeudamiento, considerando que al menos en el corto plazo estas transferencias satisfarán sus necesidades. Esto, sin embargo, sería muy sugestivo, ya que de hecho las transferencias en su integridad son o condicionadas al tipo de gasto o con destino específico en los sectores de salud, educación, saneamiento básico e iniciativas productivas generadoras de empleo (en un sentido restringido), lo cual, por ejemplo, no contempla la infraestructura caminera y urbana, fundamental en cualquier programa de inversiones departamental y municipal, sectores muy asociados a los créditos de los financiadores más tradicionales.

Es así que se pretende también indagar sobre la relación existente entre los créditos que se han estado ejecutando y las prioridades del gasto municipal, lo cual nos puede estar sugiriendo prácticas que utilizan la fungibilidad del dinero, para "ajustar" la restricción presupuestaria y las disponibilidades de financiamiento a las preferencias locales. Lo cual, aunque fuere un comportamiento obligado por las limitaciones del sistema, no es una práctica deseable, ya que nubla el impacto de cualquier política que se pretenda implementar a través del esquema de financiamiento, sin mencionar que hace evidente la debilidad de las restricciones presupuestarias que se quieren imponer a nivel subnacional.

Sobre estas tres hipótesis, el estudio a continuación buscará sacar algunas conclusiones, analizando la información de las ejecuciones presupuestarias de todos los gobiernos mu-

nicipales y las prefecturas que hayan sido reportadas en el periodo 2000-2006⁵. Después de esta Introducción, en la parte 2 se describen, a grandes rasgos, las políticas nacionales más recientes para el acceso y el control del crédito subnacional, mientras que en la parte 3 se resumen brevemente algunas consideraciones teóricas y de la práctica internacional asociadas a la descentralización y el endeudamiento subnacional, pertinentes al caso boliviano. Para complementar la descripción, en la parte 4 se utiliza la información fiscal para caracterizar el endeudamiento municipal y prefectural, ejecutado en Bolivia entre los años 2000 y 2006.

A continuación, la parte 5 indaga a través de un modelo simplificado en las condiciones que determinaron que las municipalidades en Bolivia puedan acceder a créditos para su financiamiento. En esta parte se reflexiona sobre el impacto que pudieron tener las medidas de control implementadas por el Gobierno, que a estas alturas cuentan ya con una trayectoria muy respetable. Sin embargo, en este ejercicio resulta difícil plantear un modelo razonable que considere las transferencias en su esquema actual, pues éste apenas cuenta con un año de historia, por lo que se plantean más bien hipótesis para análisis futuros. Más adelante, en la parte 6, se analiza la tercera hipótesis explicada anteriormente sobre la relación entre el destino de los créditos contratados y las prioridades reales del gasto municipal.

Finalmente, la parte 7 presenta las conclusiones y plantea un resumen de los resultados, señalando sus implicaciones para el control fiscal y una política de crédito subnacional en el contexto actual en Bolivia.

2. Evolución reciente del marco institucional-normativo del sistema de crédito subnacional

En el estudio anterior (2006) se consideraron ciertas condiciones del sistema fiscal que entonces eran relevantes para analizar la evolución de las prácticas de crédito subnacional. Entonces se estaba a la expectativa de los resultados de mediano plazo de la implementación del Plan de Readecuación Financiera (PRF), cuyo éxito a corto plazo era ya reconocido. Además, las normas presupuestarias y los controles sobre el endeudamiento, como el Regis

5 Para los detalles sobre la información utilizada, sírvase consultar el documento original GTZ (2006).

tro de Inicio de Operaciones de Crédito Público (RIOCP)⁶ y la regla 20/200^{7 8 9} llevaban ya unos cuantos años en funcionamiento, mientras que los mecanismos de provisión de crédito llevaban ya algunos años detrás del objetivo de fortalecer la oferta subnacional.

Es así que en esa oportunidad se indagó sobre algunos elementos institucionales que podrían exacerbar los problemas de riesgo moral y de selección adversa en el sistema de crédito subnacional y se habló, por ejemplo, sobre la necesidad de reducir las oportunidades de negociación y clientelismo provenientes del sistema político partidario y regional, la conveniencia de crear incentivos horizontales que complementen el control fiscal vertical, las ventajas y riesgos en el uso generalizado de fondos de garantía y la necesidad de fortalecer y transparentar la información fiscal y de endeudamiento subnacionales⁸.

Recientemente, las políticas han evolucionado en todos los ámbitos. En lo que se refiere a fortalecer la disciplina fiscal a nivel subnacional en base a la experiencia del PRF, el año 2007 el Ministerio de Hacienda aprueba el Reglamento del Programa de Desempeño Institucional y Financiero⁹. Este instrumento cambia la orientación del control fiscal subnacional en varios ámbitos, al requerir la elaboración de un Análisis de Sostenibilidad de Deuda como instrumento de gestión fiscal-financiera¹⁰. Asimismo, se establece la exigibilidad de un Convenio de Desempeño Institucional y Financiero, entendido como un documento de

6 Donde se establece la obligación de todas las instituciones públicas de registrar de forma previa todas sus iniciativas de endeudamiento interno y externo, directo o indirecto, contingente, de corto o mediano plazo, con agentes públicos o privados, incluyendo gastos devengados no pagados, así como la obligatoriedad de sujetarse a límites de endeudamiento. la regla del 20/200.

7 Esta regla establece que el peso del valor presente del stock de la deuda debe ser menor o igual al 200% de los ingresos corrientes, y que el servicio de la misma debe ser menor al 20% de éstos. El estudio anterior señaló la utilidad de esta regla y la legitimidad lograda para su utilización; gracias a su aplicación sería, su control es sencillo y la experiencia lograda en su manejo tanto en las instancias subnacionales como en el gobierno central. También se mencionó que genera incentivos para que los gobiernos subnacionales escojan un perfil de deuda con intereses bajos y plazos largos (10 años de plazo y 6% de interés en promedio en una cartera), aunque este perfil no alcanzaba los estándares de concesionalidad comúnmente aceptados o nivel internacional. Se habló de los riesgos que implicaría el uso de tasas de descuento en lugar del pasivo total en el cálculo del valor presente del saldo de la deuda, por introducir una puerta a la discrecionalidad que podría debilitar la reputación de esta regla

8 Para una consideración de cada una de las conclusiones, ver GTZ (2005).

9 Aprobado por Resolución Ministerial 272, de junio de 2007. También se identifican criterios más específicos para la determinación y límites de la deuda flotante.

10 La aplicación de los citados criterios para la determinación de la deuda flotante demanda la modificación del cálculo del indicador del servicio de la deuda establecido para el RIOCP, con el fin de obtener una evaluación confiable de la capacidad de endeudamiento de las entidades públicas que pretendan contraer nuevos créditos.

formalización interinstitucional de compromisos en torno a políticas y mejoras fiscales, a ser asumidos por la entidad subnacional, con evaluaciones anuales para la medición del cumplimiento de políticas y metas establecidas. Asimismo, se abre y formaliza la posibilidad a todas las entidades subnacionales para la creación de Cuentas de Previsión¹¹, entendidas como una cuenta bancaria abierta de acumulación de recursos en el BCB, administrada por el Ministerio de Hacienda con el único y exclusivo propósito de hacer efectivo el servicio de la deuda registrada.

Respecto a las garantías sobre la deuda subnacional para limitar los riesgos implicados para el gobierno nacional en el sistema actual^{11 12}, el año 2007 se emite un Decreto Supremo que procura excluir al Gobierno central de la responsabilidad de pago de la deuda subnacional, especificando que ésta deberá ser exclusivamente reembolsada con los recursos que respaldan el respectivo crédito de la entidad subnacional. Sin embargo, esta norma no podía competir con el mandato constitucional ni el de los contratos, que en el caso de organismos multilaterales indefectiblemente prevén la garantía soberana, aunque desde entonces no hubo ninguna situación en la que hubiera necesidad de resolver esta controversia.

En lo que se refiere a los mecanismos de provisión de crédito, hasta hace algunos años el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) era el mecanismo principal¹³, aunque sus limitaciones, no sólo al proveer una oferta más diversificada de financiamiento sino también en promover mejores sistemas de control fiscal, indicaban la necesidad de avanzar en esquemas con participación del mercado. Con esta dirección, el Gobierno central planteó hace algunos años algunas regulaciones relacionadas con calificaciones de riesgo crediticio y límites a los fideicomisos de las transferencias de coparticipación municipal.

11 A través del Decreto Supremo 29141.

12 La CPE determina que toda deuda pública está garantizada y que todo compromiso contraído de acuerdo a las leyes es inviolable. La Ley SAFCO, además, aclara que para la deuda subnacional contraída por el TGN, por cuenta de una entidad beneficiaria, que asume la responsabilidad de su repago.

13 Hay que destacar a la Ley del Diálogo 2000 como un hito en el desarrollo del sistema de financiamiento subnacional, pues establece la implementación de forma coordinada de varios instrumentos orientados a la reducción de la pobreza, en torno a la Política Nacional de Compensación (PNC). Esta política reorienta la función y los objetivos del FNDR, estableciéndolo como el mecanismo oficial de canalización de recursos públicos de crédito para la inversión descentralizada, con los objetivos principales de: (i) contribuir al desarrollo local y regional. (ii) fomentar el desarrollo del mercado privado de financiamiento, y (iii) promover el endeudamiento prudente o través de programas de desarrollo institucional.

Sin embargo, desde el año 2006 el Plan Nacional de Desarrollo (PND) de la gestión actual de gobierno se concentró en otros retos del financiamiento público, concretamente, la desarticulación de la inversión pública subnacional y la necesidad de mecanismos que la orienten más efectivamente hacia objetivos y estrategias prioritarias y en favor de las regiones más deprimidas. El crédito tendría que canalizarse hacia nuevos sujetos económicos en sus formas económicas comunitarias y vinculadas a sectores o rubros productivos priorizados, privilegiando a los pequeños productores del área rural y urbana. En este entendido, el PND propone la estructuración de un Sistema Nacional de Financiamiento para el Desarrollo Productivo (SINAFID). Como principal medida de implementación de esta política se ha creado el Banco de Desarrollo Productivo (BDP)¹⁴, que inicialmente sugirió también la fusión del FNDR. Sin embargo, este Fondo se ha mantenido implementando especialmente el programa de protección social del Gobierno y ejecutando los fondos y la cartera actual con municipalidades y prefecturas. Todavía queda por aclarar el alcance del rol que se piensa otorgar a municipios, prefecturas y otras entidades autónomas, así como el futuro del FNDR y otros mecanismos que actualmente canalizan créditos a entidades subnacionales.

Las disposiciones más recientes facultan a las prefecturas y las municipalidades con potestades para gestionar y utilizar créditos para cubrir sus necesidades de financiamiento. Pero lo cierto es que, así como las municipalidades, que han adquirido nuevas competencias desde la Ley de Participación Popular, han demandado un nuevo perfil de financiamiento no sólo en la política y la norma sino sobre todo en la práctica, los prefectos elegidos directamente desde diciembre de 2005 necesariamente van a cambiar las prácticas de financiamiento en el nivel intermedio, más aun cuando cuatro de estas instituciones han decidido, mediante consultas populares, la conformación de gobiernos autonómicos con capacidades fiscales más plenas, las mismas que se están debatiendo actualmente.

Estas nuevas direcciones en las políticas nacionales, sumadas a un escenario fiscal muy favorable, radicalmente diferente al escenario anterior al 2004. han exigido un cambio de dirección en la actualización del estudio de base. En este caso, parece conveniente ampliar la perspectiva desde las consideraciones sobre el riesgo moral y la selección adversa en el mercado de crédito subnacional, enfatizadas en el estudio original, hacia un marco que nos permita ordenar mentalmente los elementos más importantes del diseño fiscal interguber- ^{14 14}

¹⁴ Que ha absorbido la antigua Nacional Financiera Boliviana (NAFIBO) y el Fondo Financiero de Desarrollo del Sistema Financiero.

namental relacionados con el control de la restricción presupuestaria y el endeudamiento subnacional. En esta perspectiva se ha planteado de forma breve el marco empírico que se describe a continuación.

3. Descentralización y endeudamiento

El endeudamiento contribuye de diferentes maneras a una mejor gestión económica. En principio, la generación de deuda: i) incrementa la capacidad de generación de ingresos de la sociedad y, si ésta efectivamente redunde en mayores recursos en el futuro, el endeudamiento trae al presente una parte de esos recursos para que puedan ser disfrutados por la presente generación, contribuyendo así a la equidad intergeneracional, ii) puede ayudar a alisar el consumo intertemporal. Si en el futuro se prevé un incremento en los ingresos por razones exógenas al esfuerzo económico futuro, este incremento puede traerse al presente para que beneficie también a esta generación. Sin embargo, para que se realicen estos beneficios se necesitan ciertas condiciones en relación al tipo de proyectos que se financian a través de deuda.

Por otro lado, son conocidos y cada vez más discutidos los costos macroeconómicos y fiscales que han acompañado los procesos de descentralización, que en algunos casos han puesto en tela de juicio las ganancias de eficiencia asociadas a estos procesos. Con el traslado de la autoridad política y fiscal hacia niveles de gobierno subnacionales, éstos por su naturaleza se ven motivados a actuar en pro de beneficios locales más que velar por los intereses de todo el país (Rodden *et al.* 2003). En un marco en el que los Incentivos no son apropiados, este desempeño puede deteriorar la disciplina fiscal general, a través de gastos públicos excesivos, pobres desempeños tributarios y sobreendeudamiento. Si, además, no existen condiciones para la transparencia y la rendición de cuentas, estas ambiciones incluso pueden llegar a coartar las oportunidades futuras de la propia región o localidad.

Este tipo de externalidades perjudiciales que han acompañado los procesos de descentralización frecuentemente están asociadas a la debilidad de las restricciones presupuestarias subnacionales, que no han sido capaces de encuadrar las prácticas financieras de los gobiernos subnacionales en un patrón de disciplina fiscal. En este caso, el marco fiscal impuesto por el Gobierno (el conjunto de políticas, controles y mecanismos, explícitos e implícitos) ha generado expectativas en las autoridades locales, sobrefinanciamientos adicio-

nales que podrían obtener para sus gastos (a veces lujos), más allá de lo que su presupuesto formal les pudiera permitir. Cuando las autoridades locales tienen la convicción de que el Gobierno nacional no es capaz de hacer cumplir sus políticas de financiamiento y control, su patrón de gasto cambia, tendiendo a la ineficiencia desde el punto de vista de la sociedad en su conjunto. La forma de gastar "en exceso" no siempre es a través del endeudamiento, si las normas permiten acumular déficit año tras año, existen otras formas imaginativas de financiarlos. Todo depende de la efectividad y fortaleza del marco regulatorio en el que están inscritas las autoridades locales, donde participan reguladores públicos, la sociedad civil, los electores o las exigencias del mercado y sus acreedores.

Las expectativas que generan "excesos intencionales" pueden surgir por cualquiera de los canales que hacen a la actividad pública particular de una institución. Sin embargo, desde su mandato constitucional el Estado se compromete a cumplir ciertas responsabilidades con la ciudadanía, más allá de los objetivos fiscales que puedan establecerse. En un proceso de descentralización gradual, como sucede en el caso boliviano, la cabeza del Estado tradicionalmente ha sido el Gobierno nacional. Así que la descentralización implica responsabilidades que poco a poco son delegadas a un tercero: un gobierno subnacional. Entonces existe la posibilidad de que este "agente" no cumpla con las buenas prácticas establecidas por el Gobierno nacional, confiando en que al final del camino existirá un rescate o al menos un apoyo adicional para que los servicios públicos continúen ejecutándose, en cumplimiento de los compromisos legales, políticos o sociales.

Estos problemas se exacerbaban cuando no hay información disponible y oportuna sobre el desempeño de la entidad subnacional, o cuando ésta dispone de poder político para presionar al Gobierno central para que lo rescate, pero también cuando los mecanismos o instituciones a través de los cuales los subnacionales obtienen su financiamiento no están claros y creíblemente establecidos y pueden dar lugar a una interpretación discrecional sobre estas restricciones de cualquiera de las partes.

La literatura ha intentado analizar y sistematizar las condiciones en que estos mecanismos derivaron en problemas fiscales significativos, más allá de lo que los mismos gobiernos subnacionales pudieron resolver. Un esquema muy simplificado se presenta en el siguiente cuadro, sin ánimo de cubrir todos los problemas pero más bien para ordenar visualmente el lugar de algunos problemas que se consideran posteriormente.

Cuadro 3

Prácticas e instituciones que debilitan la restricción presupuestaria subnacional

<p>A través del sistema político</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Clientelismo, "captura de grupos regionales" y gobierno central políticamente débil. • Gobierno central fuerte con incentivos para mantener significativa discrecionalidad • Poca independencia de la regulación y el control fiscal • Falta de capacidad o voluntad judicial para establecer el derecho propietario. 	<p>..... > Incidencia en sistemas más centralizados </p>
<p>A través de las relaciones fiscales intergubernamentales</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ciertas características de la provisión local de bienes públicos en cada nivel, junto con mandatos y obligaciones constitucionales nacionales. • Desbalances entre la autonomía fiscal cedida y desequilibrios verticales. • Diseño del sistema de transferencias u otras asignaciones de recursos, incluido el crédito, caracterizados por la incertidumbre y/o la discrecionalidad. • Reglas y controles fiscales débiles o extremadamente restrictivos, u otros mecanismos que nublan la separación de responsabilidades entre niveles. • Falta de información y transparencia sobre el desempeño fiscal subnacional y nacional. 	<p>..... </p>
<p>A través del sector financiero</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Bancos y entidades de propiedad subnacional, con controles y regulaciones poco claras. • Instituciones públicas para el financiamiento subnacional, con mandatos y políticas poco claras. • Débil regulación de las prácticas crediticias • Falta de información y poca transparencia • Antecedentes y expectativas de rescate por parte de instituciones nacionales. 	<p>..... > Incidencia en sistemas con más participación del mercado </p>

En el extremo derecho del Cuadro se ha incorporado un indicativo sobre el tipo de sistemas, más o menos descentralizados¹⁵, en los que se han observado más comúnmente estas limitaciones. Lógicamente, mientras más acceso tengan los gobiernos subnacionales al sistema financiero y al mercado de capitales, más énfasis tendrá que ponerse a su regulación, a fin de limitar los problemas característicos de selección adversa y riesgo moral. Por el contrario, en un sistema donde el Gobierno nacional se encarga de la oferta de recursos reembolsables, éste será más vulnerable a través del poder político, y su control sobre las relaciones fiscales intergubernamentales será el núcleo de presión.

15 Estrictamente hablando, la literatura ha analizado las implicaciones tanto de la descentralización política como la descentralización hacia el mercado, de las funciones y competencias del Estado. Sin embargo, las condiciones e implicaciones en ambos casos son totalmente diferentes. Este documento en particular centra su interés en los efectos de la descentralización fiscal.

Las políticas que los países han aplicado han sido tan diversas como las propias características de sus economías e instituciones. Quienes estén familiarizados con los casos más estudiados en relación a sus procesos de descentralización encontrarán ilustrativa la representación de los mecanismos usados para promover disciplina fiscal elaborada por la edición de Rodden, Eskeland y Litvack¹⁶, que nos permitimos reproducir a continuación, en el siguiente Cuadro. Ésta permite comparar los casos estudiados, de acuerdo a la importancia asignada al mercado o a los controles a través de reglas, para incentivar la disciplina fiscal subnacional.

Cuadro 4
Mecanismos de control de las
restricciones presupuestarias subnacionales

Fuerte	Noruega Canada subnacional Hungría subnacional	
	Argentina Provincias Brazil estados India estados Alemania estados China Ucrania	USA subnacional Provincias de Canada USA Estados
Débil	Débil	Fuerte
	Mecanismos de mercado	

Resulta interesante, por ejemplo, la situación de algunos países que avanzaron notablemente en la descentralización y el control fiscal y que más recientemente se han inclinado por el uso de reglas y controles fiscales en lugar de confiar primordialmente en la disciplina del mercado. Como ejemplos en la región podrían citarse Argentina y Brasil, que después de sufrir la acumulación de déficit y sobreendeudamiento en los niveles intermedios de gobierno han aplicado fuertes controles fiscales, llegando a reducir la independencia que antes cedieron en estos ámbitos (Webb, 2003). Un segundo rasgo interesante es la diferencia de los regímenes implementados dentro un mismo país, para el control entre la nación y nivel intermedio, y la regulación del nivel intermedio sobre el local. En un extremo se observa

16 Editores del libro "Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints". 2004, The MIT Press Cambridge Massachusetts.

el caso de Canadá, con un esquema de mercado para las provincias, quienes a su vez han maximizado las reglas de control sobre las finanzas municipales¹⁷.

Que sean las reglas o el mercado más eficientes para incentivar disciplina fiscal dependerá de las características de cada país, de la descentralización y especialmente del sistema político. Una conclusión enfatizada en los estudios de Rodden y Eskeland (2003) es que el mercado podrá contribuir a generar disciplina sólo bajo ciertas precondiciones, varias de las cuales tienen mucho que ver con la credibilidad del compromiso del Gobierno nacional de que no va a rescatar a los indisciplinados y hacerse responsable por las decisiones de los políticos y los votantes locales.

Donde las condiciones para un mercado competitivo no están dadas, la práctica se ha inclinado hacia diferentes combinaciones de mecanismos de mercado y reglas fiscales y administrativas. Una de estas limitaciones para el accionar más pleno del mercado es la elevada dependencia de los subnacionales de las transferencias del nivel central, que, entre otros efectos, nubla las responsabilidades que cada nivel debe asumir, no sólo en cuanto a competencias fiscales sino incluso en lo referido a la provisión de los servicios públicos. Así, si la gestión de un sector clave depende del financiamiento nacional, siempre habrá una autoridad local que, ante una falla de los servicios de su institución, invoque a la burocracia o el prebendalismo central. O en el otro lado, esta autoridad encontrará un financiador local que asocie su riesgo a la certidumbre de las transferencias operadas por el Gobierno central y no a la gestión subnacional, y que llegado el momento le reclame su dinero al Gobierno central. En este contexto, las reglas fiscales parecen haber logrado limitar efectivamente la responsabilidad nacional asociada a esta alta dependencia, permitiéndole al mismo tiempo al Gobierno central mantener un grado de influencia aceptable sobre los niveles subnacionales (Rattso 2003).

No obstante, el establecimiento de estas reglas no ha sido simple, debido a las limitaciones en la información y la rendición de cuentas subnacional, la limitada credibilidad del Gobierno central o la presencia de otros mecanismos que influyen en el financiamiento subnacional (como los mecanismos nacionales de provisión de crédito u otras restricciones

¹⁷ Hay que considerar, sin embargo, que la demanda y mecanismos de oferta del crédito son considerablemente diferentes entre niveles y entre países.

al acceso), todos estos rasgos frecuentes en las economías en desarrollo. Con todo, la evidencia de los casos con relativo éxito señala que estas reglas pueden promover eficazmente la disciplina fiscal sólo hasta que logre articularse un sistema donde alguna participación del mercado pueda complementar la oferta y los incentivos (Rodden y Eskeland, 2003). De lo contrario, donde las restricciones al acceso del financiamiento han sido excesivas, los subnacionales han demostrado su tenacidad, encontrando formas para burlar los controles y financiar sus compromisos con su electorado, más aun si cuentan con un alto grado de legitimidad local que les permita movilizar la sociedad civil a favor de sus demandas.

Estas consideraciones breves sirven de marco para el análisis de la evidencia empírica que se desarrolla a continuación y que se concentra en las problemáticas planteadas al inicio, a saber, las condiciones que determinaron el acceso al crédito de las municipalidades en Bolivia, con especial consideración de las medidas de control y las transferencias recibidas, y la relación entre el destino de los créditos contratados y las prioridades reales del gasto municipal.

Sin embargo, la información histórica poco tiene que ver con los cambios que se avecinan a futuro, particularmente relacionados con el debate constitucional. Sobre las implicaciones de la experiencia internacional en el debate nacional, nos permitiremos algunas reflexiones sólo como parte de las conclusiones

4. Características del endeudamiento subnacional¹⁸

El propósito del siguiente análisis es obtener órdenes de magnitud sobre las principales

18 El análisis cuantitativo sobre el endeudamiento se basa en los datos provenientes de la ejecución presupuestaria de los gobiernos subnacionales que se reporta a la Contaduría General de la República para las gestiones 2000-2006. Estos datos no cuentan con los reportes de ejecución presupuestaria de todos los gobiernos municipales para todos los años, debido a que algunos no los han presentado durante todo el período. Adicionalmente, no todos los años son los mismos municipios los que reportan su ejecución presupuestaria. En la base de datos construida existen 127 municipios que reportan información sobre su ejecución presupuestaria todos los años considerados. Si bien esta base de información disponible no cubre a todos los municipios, podemos asumir con cierta certeza que todos los municipios que reciben crédito están incluidos entre los municipios que reportan sus ejecuciones presupuestarias como requisito para estas gestiones. Sin embargo, estos reportes presentan limitaciones en cuanto al registro tanto de los cuentas por cobrar con proveedores de bienes y servicios como de donaciones, registros que en ambos casos pueden ser incompletos. Asimismo, no se cuenta con información fidedigna acerca del saldo de la deuda vigente de las instituciones subnacionales, por cuanto no existe a la fecha una base de datos que consigne todas estas obligaciones, salvo la información que refleja la deuda garantizada por el Gobierno en su gran mayoría externa, que ha sido depurada sistemáticamente.

fuentes de financiamiento público subnacional, y la trayectoria del endeudamiento en relación a otras fuentes. En particular las cifras permitirán reconocer los efectos de las políticas del Gobierno y los condicionantes externos en el comportamiento de municipios y prefecturas en relación al crédito, el impacto de las diferentes políticas fiscales a nivel subnacional, no solamente aquellas relacionadas directamente con el crédito, sino también otras que afectan la asignación de estos recursos, sea a través de transferencias, tributos o condicionamiento sobre el gasto.

4.1 Financiamiento del gasto municipal y crédito

El gasto de las alcaldías entre los años 2000 y 2006 superó los US\$ 4.833 millones. La principal fuente de financiamiento fueron las transferencias del TGN, que financiaron más del 37% del gasto total. La segunda fuente en importancia son los recursos específicos, que incluyen recaudaciones tributarias, tasas, patentes y explotación de bienes y servicios, y que financiaron más del 32% del gasto de las alcaldías. El gasto financiado por algún tipo de endeudamiento (transferencia de crédito interno y externo, crédito interno y externo, y los préstamos del TGN, de recursos específicos, de crédito externo e interno, de donación externa)¹⁹ ascendió al 8.6%, sumando más de US\$ 417 millones. Hay que destacar la creciente contribución de otras fuentes de financiamiento (8.9 %) que estarían reflejando otro tipo de transferencias que recibieron las alcaldías, fuera de la clasificación usual, pero importantes sólo durante el 2005 y 2006. Después de la implementación del PRF el año 2001, la contribución de la deuda se mantuvo constante para todo el periodo, salvo el 2006, que registra una caída significativa. (Gráfico 2). Debe notarse que el año 2004 se tuvieron elecciones municipales, que fueron acompañadas de incrementos en recursos propios, transferencias y donaciones, pero no de más créditos.¹⁹

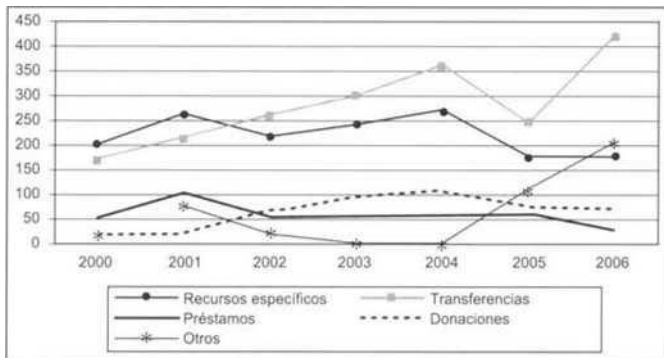
¹⁹ Ni las municipalidades ni los prefecturas acceden directamente al crédito externo, y prácticamente el total de los créditos está denominado en dólares americanos. La clasificación presentada estaría reflejando en muchos casos una gestión directa de lo municipalidad ante el organismo internacional financiador (crédito externo, préstamo de crédito externo) o una cesión de recursos de un crédito externo gestionado por el Gobierno central (transferencia de crédito externo o también denominado crédito subsidiado) y lo mismo por el caso del crédito interno.

Cuadro 5
Fuentes de financiamiento del gasto municipal, 2000-2006
 (en miles de dólares)

Fuente	2000 - 2006	Porcentaje
Tesoro Gral de la Nación	5,5	0.1%
Recursos específicos	1.549,9	32.1%
Transferencias TGN	1.832,8	37.9%
- Coparticipación – PP	1.412,0	
- IDH	117,7	
Transferencias recursos específicos	128,4	2.7%
Donación externa	466,5	9.7%
Préstamos y créditos (interno y externo)	416,9	8.6%
Sin fuente	433,2	8.9%
Total	4.833	100.00%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DGC

Gráfico 2: Evolución de las fuentes de financiamiento del gasto municipal, 2000-2006
 (en miles de dólares)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DGC.

En el periodo comprendido entre el 2000 y el 2006, las alcaldías ejecutaron créditos por un valor superior a los US\$ 277 millones²⁰. Según los reportes de ejecución presupuestaria, el monto promedio anual de los desembolsos de crédito no superó los US\$ 50 millones, salvo el año 2001, que casi alcanzaron los US\$ 100 millones, principalmente por la imple-

²⁰ Los fuentes de financiamiento corresponden a préstamos de crédito externo (US\$ 77 millones), préstamos del TGN (US\$ 67 millones), préstamos de recursos específicos (US\$ 61 millones), crédito externo (US\$ 33 millones), crédito interno (US\$ 23 millones) y otras fuentes (US\$ 16 millones).

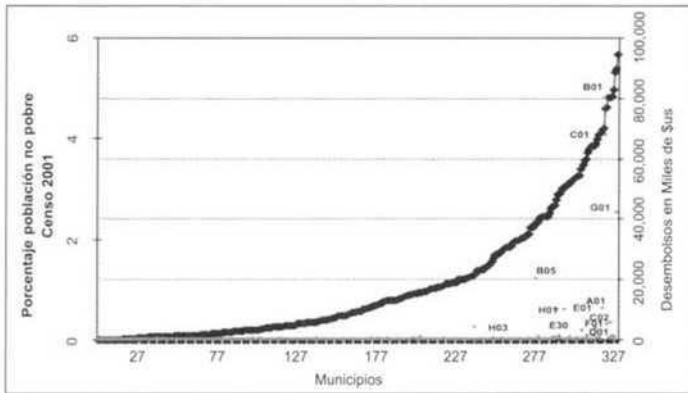
mentación del PRF, que implicó diferentes tipos de operaciones para regularizar moratorias, conciliar créditos y financiar las brechas de financiamiento, bajo la supervisión de Hacienda. Es sobresaliente que, a diferencia de lo que sucedió en gestiones anteriores, el año 2004 no refleja notoriamente el ciclo electoral de gastos y déficit posteriores que se pudo observar entre 1999 y el 2000, y que antecedió al establecimiento del PRF. Inmediatamente después, el año 2005, los desembolsos se intensificaron, aunque no lo hizo el déficit global, quizá auxiliado por los nuevos recursos del IDH. El año 2006 presenta una notoria caída de los desembolsos de préstamos, que coincide con una mayor disponibilidad de recursos de transferencias del nivel central, las que pudieron permitir financiar importantes proyectos y gastos municipales sin necesidad de recurrir al crédito. Otra posibilidad es que, efectivamente, el año de transición a la nueva gestión presentó menos oportunidades para gestionar préstamos o más controles al respecto.

Los principales acreedores fueron la Corporación Andina de Fomento, (CAF) 15% (US\$ 42 millones), el Banco Interamericano de Desarrollo, (BID) 10% (US\$ 28 millones) y la agencia internacional de fomento del BM, 7% (US\$ 21 millones), mientras que el TGN financió más del 12%. Salvo lo correspondiente a la CAF (cuyas tasas de interés oscilan entre 7 y 9%), el resto de los financiamientos más importantes tienen un perfil más bien concesional, particularmente los otorgados por el BM y el BID (con tasas entre 1 y 2% y plazos de más de 20 años, aunque en algunos casos específicos, el TGN no transfirió estos créditos a los municipios en las condiciones originales).

Los desembolsos de crédito se ha concentrado en los tres municipios capital del país. La Paz ha inscrito en su presupuesto ejecutado más de US\$ 79 millones para el periodo, y le sigue Cochabamba con un monto ejecutado de US\$ 67 millones. Muy por detrás se encuentran Santa Cruz, que declara haber recibido más de US\$ 42 millones y El Alto con más de US\$ 20 millones.

Por otra parte, el Gráfico 3 muestra para el año 2006 el porcentaje de la población no pobre de los 327 municipios y el monto total de los créditos que estos municipios declaran haber obtenido en su ejecución presupuestaria. La alta concentración de estos recursos es evidente cuando se observa que las 250 municipalidades más pobres del país sólo accedieron al 3.4% del crédito total desembolsado durante el año 2006. En cambio, los 27 municipios más ricos del país concentraron más del 80.4% de este crédito.

Gráfico 3: Distribución del crédito municipal (año 2006) para 327 municipios



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DGC.

Respecto al número de operaciones de crédito que han recibido las municipalidades el año 2006, de los 50 municipios más pobres sólo dos recibieron créditos, y si consideramos 250 municipios pobres, fueron 13 los que accedieron. En cambio, en este mismo año, 21 de los 27 municipios más ricos del país (con mayor proporción de población no pobre) accedieron a estos recursos.

Si se considera una relación *per capita* para todo el periodo 2000-2006, también es significativa la concentración del 88% del monto total de créditos desembolsados en municipios con más de cien mil habitantes. Sólo el 5.9% de estos recursos fueron a los gobiernos de municipios con población entre cuarenta mil y cien mil habitantes.

El servicio de la deuda municipal ascendió a más de US\$ 270 millones en todo el periodo, de los cuales aproximadamente 93 fueron pagados por intereses y comisiones. Como es razonable, estos pagos estuvieron concentrados en la deuda de corto plazo, que absorbió más del 62% del total del servicio. El 88% del servicio de la deuda pública pagado por los municipios correspondió a deuda pública interna, señalando así su peso en las finanzas municipales.

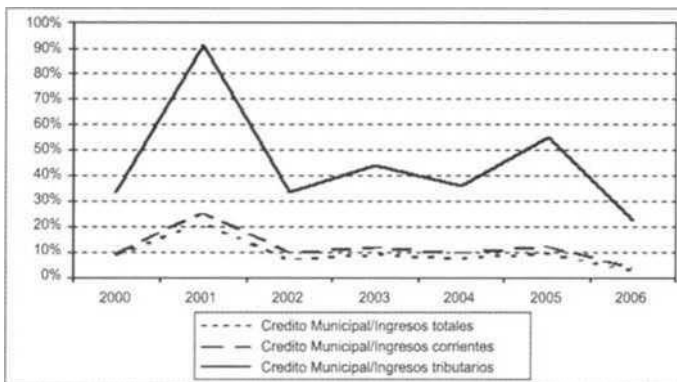
El peso del servicio fue significativo a lo largo del periodo, ya que consumió el 10% de los ingresos totales de las alcaldías, aunque sólo 3% significó un costo por intereses. Si bien

estos pagos crecieron constantemente hasta superar los US\$ 60 millones el año 2006, su peso en los ingresos fue disminuyendo a partir del año 2003. Sin embargo, hay que notar que los municipios pagaron en todo el periodo por la amortización y el costo de sus créditos un monto 19% superior a todo el financiamiento recibido a través de desembolsos.

Un parámetro interesante para señalar la relevancia del financiamiento a través de deuda es la comparación de los montos desembolsados con otros ingresos municipales. Durante el periodo 2000-2006, los desembolsos de crédito no han aportado más del 8% de los ingresos totales municipales, ni han significado más de un 11 % de lo financiado con sus ingresos corrientes (excepto el año 2001, para ambos casos). Éstos en principio parecen contribuciones modestas para el presupuesto municipal, pero resulta más significativa la comparación con los aportes de los impuestos municipales.

Durante el periodo 2000-2006, los préstamos han sumado montos equivalentes al 33% y el 55% de los montos recaudados por impuestos municipales. Incluso alcanzaron sumas iguales al 91 % de las recaudaciones en el peor año (2001). Esta situación resalta la pobre contribución de la economía municipal y sus recursos propios al financiamiento de sus gastos que dependen fuertemente de las transferencias intergubernamentales. En conjunto, el aporte de los recursos propios al presupuesto municipal apenas alcanzó un promedio de 37% entre los años 2000 y 2004 y se redujo alarmantemente hasta un 20% para el año 2006. Por otra parte, el repentino deterioro de la ratio desembolsos versus recaudaciones en el año 2005 hasta un 55%, señala la vulnerabilidad de las finanzas municipales frente a las crisis, en este caso generadas por los problemas económicos y políticos que redundaron en menores recaudaciones municipales y nacionales, cuya coparticipación de todas maneras logró contribuir con el financiamiento del 38 % de los gastos municipales. Estas caídas parecen haberse financiado con mayores desembolsos.

Gráfico 4: Crédito municipal sobre ingresos municipales



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DGC

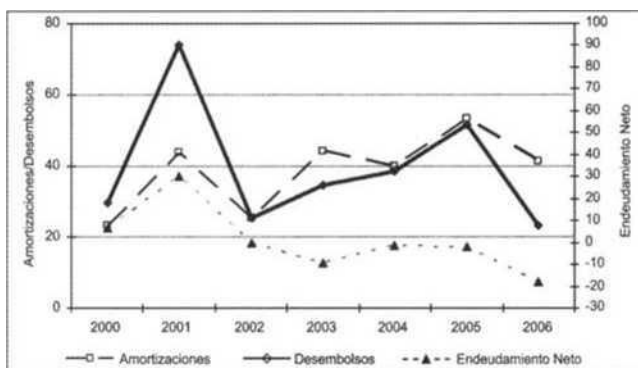
Estas relaciones vuelven a señalar la alta y creciente dependencia de las transferencias del Gobierno central que se pudo observar en otros gráficos. Cabe pensar que esta dependencia estaría desincentivando en alguna medida la gestión local y su capacidad e iniciativa para movilizar más proyectos a través de mayores esfuerzos tributario-fiscales, o incluso gestionando nuevas oportunidades de endeudamiento, al menos en cierto tipo o tamaño de municipios. Esta dependencia también podría explicar en parte la alta concentración del crédito en las ciudades o municipios más grandes, donde las necesidades de inversión, particularmente en infraestructura, sobrepasan las posibilidades ofrecidas por las transferencias gubernamentales, tanto en montos como también en flexibilidad.

Para el año 2006, una vez superada la crisis de la gestión anterior, la relación deuda-impuestos cae también hasta el 22%. Pero es difícil pensar que esta recuperación haya sido impulsada por un mejor desempeño de la gestión tributaria municipal, ya que no se conoce algún cambio o incentivo al respecto. De continuar las cosas sin estos cambios, a futuro podríamos esperar una evolución de la relación endeudamiento y recaudaciones locales con las mismas condicionantes, es decir más ligada a la coyuntura que al desempeño de la gestión local. Sin embargo, esta relación amerita un análisis más profundo.

El endeudamiento neto gestionado por las municipalidades durante el periodo 2000- 2006 ha sido marcado por una redención de deuda municipal a partir del año 2003. En este periodo, los desembolsos percibidos ascienden a US\$ 277 millones, mientras que por amor-

tizaciones se pagaron US\$ 270 millones, sumando un endeudamiento neto de US\$ 7 millones en todo el periodo. Con estas cifras, al menos en principio, no habría evidencia de que los gobiernos municipales estén usando particularmente el endeudamiento para ampliar sus gastos más allá de lo que puede permitirles sus recursos regularmente presupuestados. Esto es consistente con la trayectoria del resultado global de este nivel, con superávit que han crecido constantemente hasta rondar el 20% de los ingresos totales (año 2006).

Gráfico 5: Endeudamiento neto municipal (en millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DGC

Aun así, esto no necesariamente significa que las finanzas municipales estén totalmente controladas y que el endeudamiento haya dejado de ser un problema. Como se observó, el servicio de estas obligaciones es significativo y la alta concentración en pocos municipios puede estar generando una situación muy ajustada para las pocas municipalidades que se han beneficiado de estos créditos. Al mismo tiempo, hay que reparar también en el creciente financiamiento observado bajo la clasificación de otras fuentes²². Queda la posibilidad de que esta cuenta incluya obligaciones postergadas, como pagos a proveedores, que estarían incrementando significativamente las obligaciones municipales que no son posibles de absorber con el presupuesto anual de recursos efectivizados. En todo caso, esta evidencia está mostrando la necesidad de profundizar el análisis por tipo de municipios, lo cual sin embargo no podrá ser abordado en este trabajo.

22 No se ha podido precisar el origen de esta cuenta, que varios gobiernos municipales reportan en sus estados financieros. Es posible que sea resultado de una mala apropiación de algunos de los recursos del IDH, o que simplemente estén concentrando las obligaciones pendientes que no tienen financiamiento determinado al final de cada gestión o reúnan transferencias extraordinarias que no se sujetan a la clasificación habitual.

4.2 Financiamiento del gasto prefectural y crédito

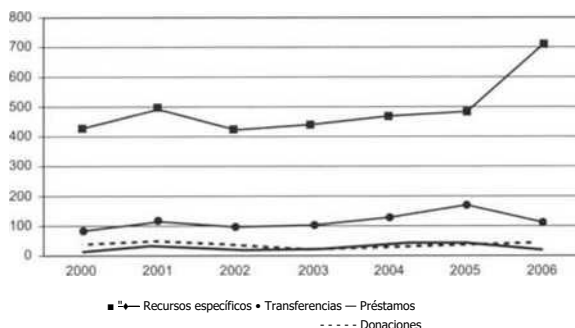
A lo largo del periodo 2000-2006, las prefecturas registraron un gasto total de US\$ 4.705 millones, muy cerca de lo registrado por los municipios durante el mismo periodo. La principal fuente de financiamiento fueron las transferencias del TGN, que financiaron al menos el 70% de los gastos prefecturales, mientras que las transferencias de recursos específicos, generalmente asociadas a proyectos concurrentes con las municipalidades y otras entidades, sumaron sólo el 3 % de los ingresos. Siguen en importancia los recursos específicos, que financiaron el 17 % de estos gastos y que, además de regalías, consideran los servicios departamentales. Es notable que estos últimos pudieran incrementarse en un año como el 2005, a diferencia de los recursos propios de los gobiernos municipales ligados a impuestos. Por su parte, las donaciones externas pudieron financiar sólo el 5% de los gastos. Se puede observar que apenas el 4.3 % del gasto total de las prefecturas tuvo como fuente de financiamiento algún tipo de endeudamiento, desembolsos que tuvieron un comportamiento muy regular en todo el periodo de análisis (Gráfico 6).

Cuadro 6
Fuentes de financiamiento del gasto prefectural, 2000-2006
(en miles de dólares)

Fuente	2000 - 2006	Porcentaje
Recursos específicos	805	
Transferencias TGN	3.303	
- IEH	261	17.11%
- IDH	167	70.19%
Transferencia de recursos específicos	144	3.07%
Préstamos y crédito (interno y externo)	94	1.99%
Otras fuentes	359	7.63%
Total	4.705	100.00%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DGC

Gráfico 6: Evolución de las fuentes de financiamiento del gasto prefectural, 2000-2006 (en miles de dólares)



Fuente. Elaboración Propia en base a datos de la DGC

Durante el periodo de estudio, las prefecturas han registrado en su ejecución presupuestaria la obtención de créditos por algo más de US\$ 174 millones²², mientras los municipios accedieron a US\$ 277 millones. Entre los años 2000 y 2005, el monto anual de desembolsos obtenido por las prefecturas fue creciente, pero no alcanzó los 30 millones de dólares en promedio. El año 2005 las prefecturas registran una cifra récord, por más de US\$ 42 millones (Gráfico 6).

El organismo financiador más importante ha sido la CAF, tal como sucedió a nivel municipal, contribuyendo con más del 43 % de los préstamos (US\$ 76 millones). Otro financiador importante fue el Fondo de la Cuenca del Plata, con el 8.82% (US\$ 15 millones). Por otra parte, del total de los desembolsos por préstamos, 53% corresponden a acreedores multilaterales, mientras que el 26% proviene de financiamiento externo bilateral. Los estados financieros registran como endeudamiento interno el 21 % de los desembolsos durante el periodo²³, pero hay que notar que éstos se concentran en los años 2000 y 2001 casi en su integridad. El 99% fueron préstamos de largo plazo.

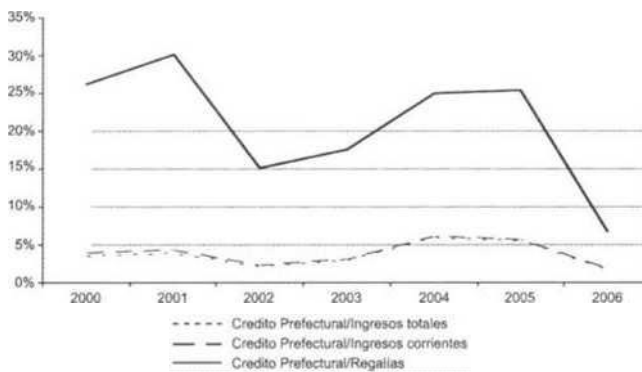
22 Las fuentes de financiamiento más importantes corresponden a préstamos de crédito externo (70%) y préstamos de recursos específicos (19%).

23 Lo que señala Que casi la totalidad de éstos se refieren a recursos gestionados con entidades nacionales, originalmente financiados por acreedores externos.

Estas características señalan un comportamiento muy diferente respecto al de los gobiernos municipales, primero en los montos y después en la variabilidad de los desembolsos gestionados, pero también en el uso de los créditos de corto plazo y la deuda adquirida con instituciones locales, denominada deuda interna.

Como porcentaje de los ingresos totales, los desembolsos de crédito no han superado en general montos equivalentes al 6%. Más específicamente, este financiamiento apenas superó el 20% de los recursos departamentales recibidos por regalías, que fueron incrementándose hasta limitar los créditos a montos equivalentes a menos del 10%.

Gráfico 7: Desembolsos respecto a los Ingresos prefecturales



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DGC

En cuanto a la concentración de los préstamos, las prefecturas de Santa Cruz y La Paz concentran más del 49% de todos los préstamos desembolsados durante el periodo. Le siguen las prefecturas de Cochabamba, Potosí y Chuquisaca, que en conjunto concentran casi el 42% del crédito. Finalmente se encuentran Oruro, Beni, Pando y Tarija, que reciben menos del 9% de estos recursos (Cuadro 7).

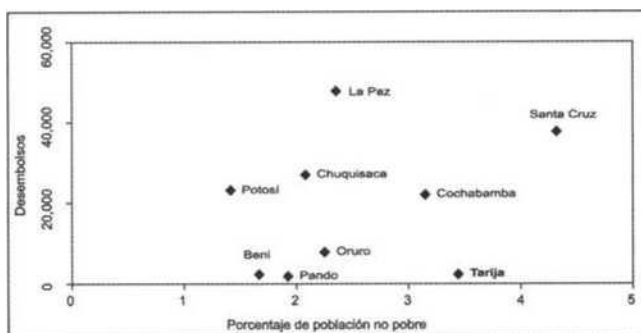
Cuadro 7
Crédito a las prefecturas, 2000-2006
(en miles de dólares)

Prefectura	Chuquisaca	LPZ	CBBA	Oruro	Potosí	Tarija	SCZ	Beni	Pando	Total
Monto	27,081	47,720	22,188	8,081	23,229	2,496	37,638	2,666	1,941	173,040
Porcentaje	15.65%	27.58%	12.82%	4.67%	13.42%	1.44%	21.75%	1.54%	1.12%	100.00%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DGC

Respecto a la concentración y el acceso al crédito por parte de las prefecturas, al relacionarlas con el porcentaje de la población no pobre por cada departamento, no se puede distinguir un patrón claro, como en el caso de los municipios. Aun así, la prefectura con un mayor porcentaje de población no pobre (población más rica), que es Santa Cruz, recibió muchos más créditos, seguida de La Paz, que, sin embargo, compite con Oruro en cuanto a la pobreza de su población. La población de Tarija es la segunda con menor incidencia de pobreza, pero su prefectura fue la que menos desembolsos recibió. Por otra parte, el departamento con más pobres ha gestionado desembolsos por más de 20 millones de dólares, más que otras cinco prefecturas más ricas (Gráfico 8).

Gráfico 8: Distribución del crédito obtenido por las prefecturas (año 2006)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DGC

Respecto al servicio de su deuda, entre los años 2000 y 2006, las prefecturas amortizaron un total de US\$ 184 millones. El año 2001 se registró el mayor pago del periodo por este concepto, superando los US\$ 88 millones, mientras que los demás años sólo se pagaron deudas por alrededor de US\$ 18 millones, en promedio. En el mismo período, las amortizaciones de las prefecturas se dirigieron sobre todo a cumplir con obligaciones

de la deuda pública interna, lo cual representó un 86% de las amortizaciones realizadas. Las obligaciones de deuda de corto plazo concentraron el 55% de las amortizaciones totales, mientras que el 45% restante cumplieron con deudas a largo plazo. Pese a ser la que menos desembolsos recibió, la prefectura de Tarija amortizó deuda por más de US\$ 106 millones, mostrando una política de redención de endeudamiento, en consistencia con una mayor disponibilidad de recursos por transferencias. Le sigue la prefectura de Santa Cruz, que canceló más de US\$ 29 millones.

Cuadro 8
Amortización de la deuda por prefectura, 2000-2006
(en miles de dólares)

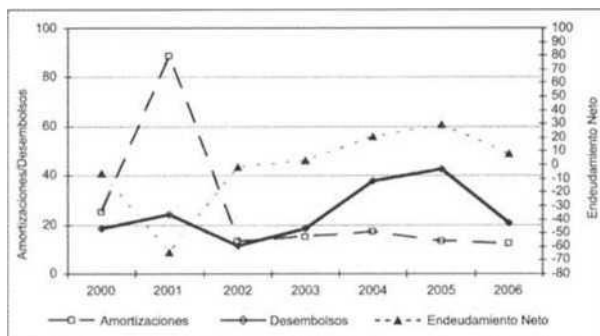
	Chuquisaca	LPZ	CBBA	Oruro	Potosí	Tarija	SCZ	Beni	Pando	Total
Monto	4,828	12,673	3,812	6,344	11,438	106,140	29,888	7,017	2,064	184,203

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DGC

El costo de los créditos prefecturales ascendió a 60 millones de dólares en todo el periodo, que sumados a las amortizaciones representaron un promedio de 4% de los ingresos totales de cada año. De éstos, el pago por intereses y comisiones en promedio fue poco más del 1 %.

Respecto al endeudamiento neto de las prefecturas, en todo el periodo se registra una redención neta de US\$ 10 millones, que se concentra entre los años 2000 y 2002 y se revierte a partir del 2003.

Gráfico 9: Endeudamiento neto prefectural (en millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DGC

5. Determinantes del acceso al crédito subnacional

Se han observado en el análisis anterior diferencias importantes en la gestión del crédito entre las prefecturas y los municipios. Podría argumentarse que en el caso de las prefecturas, hasta ahora, al ser instancias ejecutoras de buena parte de las políticas nacionales, el Gobierno central ha asumido en cierta medida las funciones necesarias para la gestión de los créditos. Los municipios en cambio han tenido que responder a una gama de responsabilidades mucho más diversa, cuyo resultado es un comportamiento más activo.

Por esto, para los objetivos del estudio se hace más relevante el análisis del comportamiento del crédito municipal, a fin de indagar sobre la forma en que el marco normativo vigente ha incentivado o no el uso más eficiente de los créditos. Este análisis brindará información pertinente sobre principios que guíen un régimen adecuado de crédito público, no sólo para las municipalidades, sino también para futuras prefecturas con mayores competencias u otro tipo de autonomías.

En principio, la información anterior hace suponer que de una manera u otra se ha logrado establecer un marco de estabilidad y disciplina fiscal y que a corto plazo no se vislumbra un problema generalizado de sobreendeudamiento. Sin embargo, el uso de los créditos se justifica por el logro de objetivos superiores, como la generación de infraestructura y otro tipo de activos de capital que aumenten la capacidad de generar bienes y servicios para la sociedad, sea por medio de mayores ingresos o reduciendo las disparidades. Para esto, el endeudamiento permite a las municipalidades capitalizar los superávits previstos en el futuro, llevando adelante proyectos que hoy son necesarios. Para que estos proyectos sean realmente beneficiosos, deben ser compatibles con las posibilidades de costear su financiamiento, junto con el resto de las responsabilidades de la institución.

Si esta regla se cumpliera, los municipios que acceden al crédito deberían demostrar un superávit mínimo como requisito para poder lograr este acceso²⁴. De hecho, quien estuviese explorando la posibilidad de conceder un crédito a una municipalidad estaría obligado a fijarse en el resultado corriente de ésta (o en el resultado total, si consideramos que las ²⁴

24 No se contempla aquí la alternativa de un crédito que busque alisar el consumo intertemporal, frente a una caída de los ingresos de carácter temporal. Se asumiría que estos casos no podrían ser la regla y que este tipo de créditos probablemente tendría que ser de corto plazo.

inversiones que se realizan en un municipio se dirigen a mantener cierto nivel mínimo de expansión de los servicios)

Alternativamente, el crédito puede concederse por consideraciones ajenas a criterios económicos. A veces, como se ha considerado anteriormente, la concesión de créditos ha respondido a la capacidad de presión que los municipios poseen, en cuyo caso los más grandes y más ricos son los que suelen tener ventajas. Por ello, una relación significativa entre los municipios más poblados y ricos y el acceso al crédito puede señalarnos la presencia de este tipo de determinantes y por tanto de problemas de riesgo moral en medio de prácticas clientelistas.

Es también posible que los municipios que reciben crédito obtengan una mayor atención de los organismos financiadores, ya sea por algún factor de interés particular o porque estos municipios tienen una mayor capacidad de gestión, al buscar más activamente créditos, aumentando sus probabilidades de acceso.

Para testear este tipo de hipótesis planteamos un modelo probit con datos de panel²⁵, utilizando la base de datos descrita anteriormente. Para esto, se construyó una variable que toma el valor de 1 si el municipio ha recibido alguna vez crédito en el periodo de análisis, y 0 si no lo ha recibido, como variable dependiente. Luego se ajustó un modelo probit al panel de datos, en el cual las variables introducidas fueron: i) el déficit corriente y el déficit global del municipio, introducidas en el modelo con un rezago, dado que el acceso al préstamo genera de hecho un mayor déficit, así como la información disponible a los acreedores a la hora de analizar un posible deudor, ii) la proporción de la población no pobre que vive en el municipio y la población total censada, y iii) como proxy de la capacidad de gestión se incorporaron las transferencias de donaciones y donaciones de capital que el municipio recibe, considerando que en el país éstas dependen fundamentalmente de las gestiones del gobierno respectivo. A continuación se detallan los resultados del modelo.^{25 25}

25 Los resultados de aplicar un modelo probit para los datos de panel se obtuvieron estimando la matriz de varianzas y covarianzas mediante el método de *bootstrapping*.

Cuadro 9
Modelo Probit, 2000-2006

Variables	Coefficiente	Probabilidad > Z
Porcentaje población no pobre	0.042	0.927
Log Población	0.339	0.005
Log Déficit (- 1)	-0.109	0.004
Log Donaciones	0.006	0.888
Log Ingresos por impuestos	0.175	0.002
Constante	-5.391	0.000

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DGC

El acceso al crédito por parte de los municipios estaría relacionado de forma significativa con el tamaño de la población del municipio (población total censada), a diferencia de lo encontrado en el ejercicio realizado para el periodo 2000-2004, donde resultó relevante la relación con la población no pobre. El resultado actual puede estar vinculado con las potencialidades que encontramos en los municipios con mayor población, tanto económicas como de gestión, que además resultan atractivas para los organismos financiadores.

Asimismo, se ha encontrado que entre las municipalidades, a mayores déficit incurridos en anteriores gestiones, menores posibilidades de acceder al crédito, lo que es congruente con las reglas de prudencia. Es interesante que, en un ejercicio anterior, para el periodo 2000-2004 se encontró que la relación entre déficit corriente y acceso a crédito (aunque débilmente significativa) era positiva (es decir, con el signo inverso al que se esperaba). Esto fue asociado al hecho de que el déficit fuerza a los municipios a buscar fuentes de financiamiento, y que en buena medida lograban obtenerlo. Es probable que el cambio observado en el ejercicio más reciente se deba a que la regulación se ha ido desarrollando efectivamente y cada vez con mayor alcance, exigiendo que los municipios demuestren cierta capacidad de pago para conseguir los créditos que han conseguido más recientemente.

Un tercer resultado señala una relación entre los ingresos tributarios y mayores oportunidades de acceder al crédito. Hasta el 2004 no se pudo evidenciar que el desempeño tributario le brindara a las municipalidades mayores oportunidades de acceder al crédito. Sin embargo, una vez finalizado el PRF, parece ser que los acreedores han respondido mejor a esta garantía, y que, a diferencia de otras opiniones, el sistema esté permitiendo cierta compensación al esfuerzo fiscal de estas entidades. Alternativamente, podría entenderse

que los gobiernos municipales que son buenos para gestionar Impuestos lo son también para gestionar créditos.

Contrariamente a lo señalado en el primer ejercicio, las donaciones no determinan de manera significativa el acceso al crédito de los municipios. Pareciera que ésta ya no es una buena variable proxy de la capacidad de gestión de los municipios, posiblemente debido a que los criterios de asignación de las donaciones han cambiado en los últimos años.

Por otra parte, el parámetro constante del modelo está reuniendo información importante para determinar el acceso al crédito de los gobiernos municipales. Entre esta información seguramente se encuentra el impacto de las transferencias del nivel central. Sin embargo, los cambios estructurales que ha sufrido el comportamiento de esta variable ha impedido ajustar un modelo adecuado y al mismo tiempo útil para comparar estos resultados con los hallados en el estudio de 2005.

Sin embargo, para provocar iniciativas posteriores resultan ilustrativas las correlaciones encontradas entre las variables que reflejan las transferencias intergubernamentales y la obtención de créditos.

Cuadro 10
Coefficientes de correlación

	Recursos Propios	Transferencias
Créditos (7 GMs)	76.53%	55.94%
Deuda flotante (7 GMs)	48.39%	49.80%
Deuda flotante (120 GMs)	70.54%	72.77%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DGC

Para el grupo de municipalidades que recibieron desembolsos de crédito continuamente durante el periodo de estudio (ciudades capital y El Alto), se detectó una alta correlación positiva entre recursos propios y los montos de desembolsos recibidos en el periodo, mientras que en relación a las transferencias, el comportamiento es significativamente menos correlacionado. Se presentan también correlaciones entre el comportamiento de la variable que se asocia a la deuda flotante y los recursos propios, por una parte, y las transferencias, por otra. Para el grupo de las alcaldías más expertas en acceder al crédito, este tipo de

deuda -menos formal, si se quiere- está menos correlacionado con el comportamiento de los recursos propios y con las transferencias, incluso con una ligera ventaja de esta última variable. Intentando un ejercicio con el resto de las municipalidades que aunque no tienen créditos si presentan observaciones para estas variables en el periodo de análisis (deuda flotante, transferencias y recursos propios), destacamos el alto coeficiente de correlación encontrado entre el comportamiento del proxy de la deuda flotante con las transferencias intergubernamentales.

Si bien estas correlaciones son sólo evidencia para continuar un análisis más profundo, podemos especular sobre algún elemento que pueda explicarlas, y tendría que citarse a las capacidades de gestión del grupo de siete alcaldías, que probablemente les han permitido mejores políticas para el acceso a créditos, recaudación de recursos propios e incluso medidas que limitan la acumulación de deuda flotante. Lamentablemente, sólo lo contrario puede decirse del otro grupo de municipalidades, donde la acumulación de deuda flotante está relacionada más directamente con el financiamiento a través de transferencias.

Aunque el ejercicio es bastante simplista, plantea la necesidad de que un nuevo diseño fiscal requiere analizar la manera en que las instituciones han reaccionado a las políticas de financiamiento subnacional, particularmente en lo relacionado al esfuerzo fiscal, donde las usuales hipótesis sobre una creciente pereza fiscal y las transferencias no están señaladas en la evidencia analizada en este documento. Más aun, esta señal a las capacidades de gestión como la variable que podría asociarse más directamente a las contribuciones de los créditos y los recursos propios. Un análisis por tipos de municipio es evidentemente necesario.

6. El crédito y las prioridades del gasto municipal

El siguiente Cuadro muestra el destino nominal de la deuda municipal, relacionando el gasto clasificado funcionalmente con la fuente de financiamiento.

Cuadro 11
Destino de la deuda municipal, 2000-2006

Funciones	Miles de US\$	%
Servicios públicos	9,848	2.4
Defensa	0	0.0
Orden público y seguridad	1,104	0.3
Asuntos económicos	130,153	31.2
Protección del medio ambiente	21,706	5.2
Vivienda y servicios comunitarios	31,654	7.6
Salud	5,318	1.3
Actividades recreativas Cultura	3,663	0.9
Educación	31,321	7.5
Protección social	6,311	1.5
Adquisiciones activos financieros	175,714	42.2
Total deuda	416,793	100

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DGC

Nominalmente, los gobiernos municipales recibieron en el periodo US\$ 416 millones por desembolsos, que mayoritariamente se han dirigido a proyectos del sector económico (31 %), principalmente en infraestructura de transportes. También los proyectos de vivienda y medio ambiente se financiaron con créditos en vigencia, pero entre ambos suman poco más del 13% del total de desembolsos. De las funciones sociales, sólo educación ha logrado financiarse con un monto de US\$ 31 millones (7.5%) mientras que salud ha recibido montos muy modestos que no suman ni US\$ 5.5 millones (1.3% del total), menos que la función de protección social (1.5%). Sobresale una concentración de desembolsos (US\$ 176 millones, 42 % del total) dirigido a adquisiciones de activos financieros. Esto ha sido relacionado a las operaciones de canjes de deuda y otras que fueron facilitadas en el marco del PRF, que no pueden reflejarse íntegramente en la información utilizada en este estudio.

Esta evidencia estaría señalando que, sea por factores de oferta o demanda, los créditos se estarían dirigiendo fundamentalmente al sector de caminos y probablemente a operaciones de refinanciamiento. Sin embargo, también se debe considerar la información anterior, que muestra que los municipios han tenido que movilizar más recursos para el pago del servicio de la deuda que los desembolsos que han podido recibir de sus financiadores. Por otra parte, las características de la oferta de crédito actual estarían señalando que el acceso a recursos de crédito en el país no estaría asociado necesariamente a las necesidades prioritarias de las entidades subnacionales. Cabe entonces la posibilidad de que las alcaldías recurran a estos créditos para compensar y usar los recursos que quedan disponibles en

sus verdaderas prioridades. Por tanto, mas allá de identificar el destino del crédito al que los municipios han tenido acceso, reconociendo también la característica de fungibilidad del dinero, por la que, aun cuando un crédito otorgado a un municipio estaría destinado a un sector específico (por ejemplo, salud, educación, etc.), la inversión de este crédito puede estar compensando una disminución intencional de la inversión en este sector, liberando así recursos que la municipalidad decide emplear para otros fines. De la misma manera, una reducción de los desembolsos por préstamos puede no tener efecto sobre el nivel de gasto que la municipalidad destina a una actividad determinada, puesto que ésta puede remplazar este financiamiento reduciendo otros gastos (no los gastos a los que nominalmente estaba asignado el financiamiento perdido). Es decir, el impacto último del crédito no estaría en el sector en el que nominalmente se inscriben estos recursos en el presupuesto, sino en el sector en que efectivamente se incrementa el gasto, cuando ingresa ese crédito.

Así, podemos suponer que el gasto municipal está financiado por los ingresos, más las fuentes de financiamiento a las que el municipio accede:

$$G = Y + F$$

Si suponemos que una fracción de este financiamiento total ha sido empleado para financiar el sector i , obtenemos:

$$G_i = \alpha Y + \beta F$$

El coeficiente alfa nos muestra la proporción en que los ingresos han financiado el gasto en la función i . mientras que beta nos muestra la proporción de estos gastos que ha financiado el endeudamiento. Utilizamos la ecuación anterior para analizar el comportamiento de los gastos municipales en diferentes sectores, o más propiamente las funciones, y su relación con el financiamiento a través de préstamos y otras fuentes.

Para ello, realizamos regresiones de datos de panel para cada función del gasto con la información disponible en el periodo de estudio. Se incluyen para la ecuación de cada función de gastos las siguientes variables como representación de las fuentes de financiamiento: i) los desembolsos de deuda (Deuda), ii) los ingresos tributarios (Tributarios), iii) otros ingresos no tributarios, iv) los recursos HIPC (HIPC). v) los recursos que provienen de la coparticipa

ción tributaria (Coparticipación PP) y vi) como proxy de la deuda flotante, se usó la cuenta de incremento de pasivos de corto plazo (Deuda Flotante)²⁶.

En primer lugar, se observa evidencia de que los gastos en salud se financiaron principalmente con recursos HIPC, coparticipación tributaria y otros ingresos municipales, como tasas. Hasta el 2004, los impuestos no eran significativos en el financiamiento de este sector, pero considerando el desempeño 2000-2006, éste recibe financiamiento más importante de fuentes propias (ingresos tributarios y no tributarios), lo que puede reflejar mejoras en el desempeño de los municipios, tanto en la ejecución de esta función como en sus recaudaciones (Cuadro 12).

Cuadro 12
Modelo Probit - Variable Dependiente Salud, 2000-2006

Variables independientes	Coefficiente	Probabilidad > Z
Log Deuda	-0.084	0.051
Log Tributarios	0.059	0.025
Log Otros Ingresos No Tributarios	0.096	0.000
Log HIPC	0.240	0.000
Log Coparticipación PP	0.243	0.000
Log Deuda Flotante	0.050	0.008
Constante	-2.046	0.000

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DGC Log Tributarios: IPBI, IPVA, IMT y otros
Log Otros Ingresos No Tributarios: Tasas, derechos, patentes, multas y otros

Al mismo tiempo, se sabe que en los dos últimos años se han concretado, por primera vez bajo la administración directa de los municipios, créditos importantes en los sectores de salud y educación, otorgados por instituciones multilaterales, a ciertas ciudades del país. Este tipo de iniciativas han podido dar lugar en sus fases iniciales a mayores requerimientos de recursos corrientes (como recursos propios) para llevar adelante la gestión de estos proyectos. A corto plazo, esperaríamos que estos créditos se reflejen en más desembolsos para este sector y reviertan la relación negativa observada, aunque con un coeficiente menor. Otro efecto de este eventual cambio en la forma de financiamiento del gasto podría ser la incidencia de la acumulación de deuda flotante, que anteriormente no resultó significativa.

²⁶ Se toma el logaritmo de las variables y se utilizaron todas las observaciones disponibles, incluyendo las de aquellos municipios que no recibieron nuevo financiamiento.

y que podría derivar de las reconocidas dificultades de coordinación entre la ejecución física y la gestión de los desembolsos para los proyectos financiados con créditos.

Cuadro 13
Modelo Probit - Variable Dependiente Educación, 2000-2006

Variables independientes	Coefficiente	Probabilidad > Z
Log Deuda	-0.062	0.005
Log Tributarios	0.021	0.206
Log Otros Ingresos No Tributarios	0.067	0.000
Log HIPC	0.229	0.000
Log Coparticipación PP	0.230	0.000
Log Deuda Flotante	0.045	0.001
Constante	-2.010	0.000

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Gral. De Contaduría
Log Tributarios: IPBI, IPVA, IMT y otros
Log Otros Ingresos No Tributarios: Tasas, derechos, patentes, multas y otros

Para el caso del gasto funcional en educación, los resultados señalan que el financiamiento proviene de los recursos HIPC, de las transferencias de coparticipación tributaria y de otros ingresos no tributarios, así como de la generación de deuda flotante. En este caso, el endeudamiento no parece significativo, y además se sugiere una relación negativa con los gastos en educación. Estos resultados no se diferenciaron significativamente de los obtenidos al 2004, mostrando que no hubo cambios de política.

Cuadro 14
Modelo Probit - Variable Dependiente Servicios Públicos Generales, 2000-2006

Variables independientes	Coefficiente	Probabilidad > Z
Log Deuda	-0.026	0.330
Log Tributarios	-0.010	0.612
Log Otros Ingresos No Tributarios	0.030	0.134
Log Coparticipación PP	0.246	0.000
Log Deuda Flotante	0.082	0.000
Constante	-1.984	0.000

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DGC Log Tributarios:
IPBI, IPVA, IMT y otros
Log Otros Ingresos No Tributarios: Tasas, derechos, patentes, multas y otros

Entre los servicios públicos que proveen los municipios se encuentran la recolección de basura, el alumbrado público, etc., algunos de los cuales en principio deben financiarse con

tasas municipales. Los resultados del ejercicio con esta función presentan una situación que sugiere algunos problemas. Con los datos al 2004, los gastos en servicios públicos estaban relacionados con el financiamiento de ingresos propios (tributarios y otros ingresos municipales) y en alguna medida con la coparticipación tributaria. No obstante, en el ejercicio más reciente la coparticipación tributaria es la fuente más relevante, pero no se puede encontrar evidencia de una importancia significativa de los ingresos propios, la fuente de financiamiento por excelencia para estos servicios. También es sugestiva la relevancia del financiamiento a través de deuda flotante.

Esta información podría estar apoyando opiniones en relación a que los servicios municipales serían persistentemente deficitarios, debido, entre otras razones, al establecimiento de tasas que no cubren adecuadamente los costos del servicio, parte de los cuales estarían siendo financiados por transferencias de otros recursos de las alcaldías. Aunque no se encuentra una relación significativa entre estos servicios y el nivel de endeudamiento, la acumulación de cuentas por cobrar en este sector a través de deuda flotante estaría generando pasivos contingentes importantes para las finanzas municipales. Más aun si estos servicios son administrados por empresas cuyos balances no se consolidan; además de déficit persistentes, podrían acumularse créditos, que en caso de quiebra, pueden terminar como una responsabilidad para la alcaldía. Por estas razones, este tipo de riesgo debe analizarse con más profundidad, no sólo para efectos de control sino también de una

Cuadro 15
Modelo Probit - Variable Dependiente Log Asuntos Económicos, Transporte,
2000-2006

Variables independientes	Coficiente	Probabilidad > Z
Log Deuda	0.009	0.565
Log Tributarios	0.014	0.160
Log Otros Ingresos No Tributarios	0.038	0.000
Log HIPC	0.169	0.000
Log Coparticipación PP	0.183	0.000
Log Deuda Flotante	0.039	0.000
Constante	-2.016	0.000

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DGC Log Tributarios: IPBI, IPVA, IMT y otros
Log Otros Ingresos No Tributarios: Tasas, Derechos. Patentes, Multas y otros

Resulta interesante observar que si bien, en el periodo 2000-2004, los desembolsos de deuda constituyen una fuente de recursos importante para financiar los gastos en carreteras, entre los años 2000 y 2006 éstos no parecen ser significativos. Esto resulta muy contradictorio con la asignación de los desembolsos observada en los datos nominales, distribuidos ampliamente en favor de esta función. Esto se ha intentado asociar a una insuficiente ejecución física de proyectos grandes, o a desfases en la ejecución de los desembolsos de proyectos de este sector que pudieron haber sido cubiertas de alguna manera con transferencias.

Un elemento importante para el financiamiento de todas las funciones, tanto para municipios como para prefecturas han sido las transferencias del IDH. Sin embargo, el periodo de análisis seleccionado sólo considera un año regular de recaudaciones de estos impuestos (recién el 2005 se promulgó la reforma), por lo que no es posible realizar estimaciones con una sola observación por municipio para esta variable. Así se prefirió realizar una actualización de los ejercicios, de forma que permitiera comparaciones con los resultados previos y con la información disponible. Sin embargo, la influencia de esta nueva fuente de financiamiento es patente y podríamos esperar que se refleje, al menos en parte, en la constante incorporada en las ecuaciones para la estimación. En todos los casos, los coeficientes para la constante han resultado significativos y podríamos relacionar este hecho con la influencia del financiamiento obtenido para estos gastos a través del IDH y otras fuentes que no fueron consideradas específicamente, como las donaciones (que en el ejercicio inicial no fueron incluidas individualmente por los reducidos montos que presentaban). El signo negativo presentado en todos los casos junto con la significación sugiere la necesidad de analizar más a fondo estos nuevos elementos en el sistema de financiamiento municipal, que hay que reconocer que ha sufrido un cambio importante desde el año 2006.

Los resultados presentados permiten inferir que hay una tendencia a usar más financiamiento con recursos propios, para la mayoría de los sectores. A lo largo de este periodo, el endeudamiento no ha sido significativo para explicar la tendencia de los gastos de ningún sector, lo que contradice el hecho de que la función de asuntos económicos fue el destino de gran parte de los desembolsos (30%) de préstamos entre 2000 y 2006. Es también sobresaliente que se mantenga una relación inversa y significativa entre los gastos en salud y el endeudamiento, lo que estaría indicando que, hasta la fecha, la ejecución de proyectos financiados con crédito demanda capacidades y otros recursos que se dejan de usar en sectores como el de salud. Otro elemento a tomar en cuenta es que la existencia de un contrato

de préstamos también induce a no descuidar la ejecución física de las obras. Por otra parte, se estaría evidenciando que la deuda flotante resulta ser una de las fuentes de financiamiento más significativo en todos los sectores, lo que evidencia un incremento importante del riesgo fiscal de las municipalidades, aunque no se presenten déficit nominales.

7. Conclusiones

- Lo primero que podría destacarse de estos resultados es el entorno controlado (no se dice estable) que han logrado las finanzas subnacionales en los últimos años en Bolivia. como resultado de un contexto económico-fiscal mucho más favorable, la nueva distribución de los beneficios de los hidrocarburos y las medidas de control fiscal que ha implementado el Gobierno nacional, cuyo impacto tiene evidencia en los ejercicios del presente estudio. El análisis cuantitativo sugiere que el endeudamiento subnacional se encuentra actualmente dentro de límites razonables, pero preocupa que su repago dependa de recursos relacionados con el sector hidrocarburos y esté muy pobremente respaldado por recursos generados en las economías locales y mucho menos departamentales. Además de la elevada vulnerabilidad asociada, este patrón de financiamiento tiene implicaciones económicas que limitarán las ventajas del endeudamiento y de los proyectos que se decidan financiar en este contexto.
- Los resultados del análisis del crédito y las prioridades del gasto municipal han sido sugestivos. No se pudo identificar el gasto en un sector (o mas bien una función) que esté siendo promovido por los créditos adquiridos por los gobiernos municipales en el periodo 2000-2006. Ni siquiera para el sector relacionado con la infraestructura urbana y de transportes se ha encontrado una relación significativa entre sus gastos y el endeudamiento. Esto es consistente con la decreciente contribución de los créditos al financiamiento subnacional, cuya caída para el año 2006 no se pudo explicar claramente, pero que, en todo el periodo, los ejercicios han sugerido que está relacionada con al menos tres aspectos: crecientes transferencias, recursos propios en los municipios más capacitados y una deuda flotante que puede estar creciendo de forma explosiva.
- Hay señales de una creciente importancia de los recursos tributarios propios para el financiamiento de sectores estratégicos como salud, asuntos económicos y servicios públicos (en este último sector se debe analizar la posibilidad de la acumulación de peligrosos déficit) Así. para las siete municipalidades más activas en cuanto al endeudamiento, se ha encontrado una correlación altamente positiva entre los desembolsos

recibidos y las recaudaciones tributarias, frente a coeficientes mucho menores para la relación entre la acumulación de deuda flotante con los recursos propios e incluso con las transferencias. Estos resultados al menos estarían señalando que estas alcaldías se sienten motivadas a usar sus capacidades institucionales para gestionar activamente tanto créditos como recursos propios, además de contener la deuda flotante. Esto estaría en desacuerdo, al menos para este "pequeño grupo", con las hipótesis manifestadas en relación a la pereza fiscal que estaría induciendo el sistema. Sin embargo, al otro lado están el resto de las municipalidades de la muestra (120) donde se ha mostrado también una elevada correlación entre la acumulación de deuda flotante (ya que no registran créditos formales) y las transferencias que están recibiendo, así como con sus recursos propios. Lo cual también apunta a las capacidades institucionales como el elemento que puede estar marcando la diferencia entre el desempeño de ambos grupos, quizá incluso más que los incentivos del sistema que serían comunes para ambos casos (al menos en principio).

- El crecimiento de la deuda flotante parece ser el asunto más significativo actualmente para el diseño de las reglas fiscales. Si bien el Gobierno central ha ajustado la definición y reglamentación a efectos de control, el registro de las obligaciones es complejo y todavía muy débil en estas instituciones. Actualmente, el control subnacional está tendiendo a incentivar el desarrollo de una política de endeudamiento plurianual, con estrategias y metas anuales, que a mediano plazo se pretende sean consideradas en los presupuestos y programas operativos anuales. Este tipo de políticas evitaría la necesidad de registros muy precisos para controlar el riesgo fiscal proveniente de esta fuente. Sin embargo hay que reconocer que los retrasos en los pagos de las cuentas en las instituciones públicas también se deben a dificultades en la ejecución financiera de los desembolsos, particularmente de créditos externos. También puede influir la poca previsibilidad que ha caracterizado a algunas fuentes de financiamiento, que, por ejemplo en el caso del IDH, ha significado el año 2006 desembolsos inesperados en los dos últimos meses del año. Sin embargo, las transferencias intergubernamentales distribuidas por regla han tenido tradicionalmente un buen desempeño en este aspecto, y son más bien las fuentes gestionadas por las entidades, como créditos, donaciones, entre otros, las que más sufren de este problema.

Finalmente y en otro ámbito de reflexión, actualmente se está debatiendo la conformación de autonomías bajo regímenes radicalmente opuestos²⁷. Aunque no es el objetivo de este trabajo reflexionar sobre estas propuestas, se podrían deducir algunas implicaciones de lo expuesto, en relación al endeudamiento y el control fiscal subnacional en un nuevo diseño

- Por una parte, el documento ha señalado repetidas veces que más autonomía implica también una limitada dependencia de las transferencias intergubernamentales, junto con importantes contribuciones locales al financiamiento, recursos sobre los que sí se pueden limitar las responsabilidades efectivamente y permitir un acceso más "libre" al mercado de crédito y otras alternativas de financiamiento. Lo opuesto, frente a elevadas transferencias y baja contribución de los recursos propios, en países con éxito en el control de las finanzas subnacionales han estado asociados a estrictos controles y reglas fiscales, complementados con controles sobre el desempeño de los servicios subnacionales. Por otra parte, hay evidencia también de que restricciones excesivas (no sólo controles) han derivado en el traspaso implícito o hasta explícito de las responsabilidades al Gobierno central, quien desde luego no puede asegurar la mejor provisión de todos los servicios y peor si asume estas obligaciones cuando ya se ha generado una crisis. Estas situaciones tan restrictivas son susceptibles de generar presiones políticas y sociales que pueden acabar en negociaciones complejas y contraproducentes para la cesión de financiamientos.
- En esta disyuntiva, el Gobierno nacional tendrá que pensar con anticipación en los incentivos y el grado de influencia que querrá mantener en cada uno de los tipos de autonomías que se establezcan. Lo que es muy factible es que, como en otras ocasiones, sus interlocutores subnacionales perciban con claridad su predisposición a imponer disciplina y, de forma racional, actúen en consecuencia. Algunos riesgos para el control fiscal a considerar en este contexto pueden ser:
 - i) Tal vez éste no es el entorno ideal para determinar reglas y fórmulas precisas para controlar las finanzas y las operaciones subnacionales, mientras que estos esfuerzos podrían aspirar de forma más realista a reducir la incertidumbre y promover meca-

27 Si comparamos las propuestas autonomistas oficializados con el proyecto de la Nueva Constitución Política del Estado, todos ellos puestos a consideración pública en diciembre del 2007.

nismos que conduzcan a la discusión y consenso sobre los procedimientos que a futuro puedan conducir a asumir los cambios que se decidan ii) Las posiciones políticas antagónicas entre las autonomías por establecerse están generando un espacio para la negociación, la presión y, eventualmente, la discrecionalidad. Es posible que a futuro el Gobierno no tenga reparos para evidenciar y sancionar un manejo fiscal imprudente en las regiones más autonómicas, obteniendo hasta réditos para el control de rescates que pudiera articular en caso de una crisis. Pero esto será más difícil con las entidades territoriales más dependientes del Gobierno nacional, aumentando su vulnerabilidad a recibir presiones sociales, aunque fuere frente a una probada indisciplina. Considerando la poca experiencia en la gestión de las nuevas instituciones, las crisis pueden surgir rápidamente. En estas circunstancias, la experiencia internacional parece inclinarse por reglas fiscales claras y anticipadas como marco para las negociaciones que seguramente se tendrá que enfrentar, evitando así generar la convicción entre cualquiera de los interlocutores subnacionales de que es "demasiado grande para caer", como se expresa la literatura en la materia. Eso sí, las reglas tendrán que ser posibles de cumplir sin esfuerzos extraordinarios.

REFERENCIAS

- Aguilar Perales, Javier y Fernando Ruiz Mier. 2004. "Lineamientos de la política de transferencias condicionadas (PTC) a gobiernos municipales". Directorio Único de Fondos. Noviembre
- Banco Mundial. 2006. *"La segunda fase de la descentralización en Bolivia"*. Institutional Government Review, Volumen 2. Washington D.C. Diciembre.
- Cartera Responsable de Participación Popular. 2005. "Compendio normativo sobre descentralización". Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia (FAM - BOLVIA) y Asociaciones de Concejales de Bolivia (ACB). 1era Edición, Imprenta Creativa. Febrero.
- Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ). 2006. "Elementos para la formulación de una política de crédito público subnacional en Bolivia". Marzo. Mimeo.
- Peterson, George. 2000. "Building Local Credit Systems" The World Bank - Municipal Finance. Urban & Local Government. Background Series 3. April.

- Rattso. Jorn. 2003. "Vertical Inbalance and Fiscal Behavior" En *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*. The MIT Press Cambridge Massachusetts
- Rodden. J. y G. Eskeland. 2003. *Lesson and Conclusions: Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*. The MIT Press Cambridge Massachusetts
- Rodden Jonathan, Gunnar Eskeland y Jennie Litvack 2003. "Introduction an Overview: Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints". The MIT Press Cambridge Massachusetts.
- Webb B., Stephen.2003. "Argentina: Hardening the Povincial Budget Constraint". En: *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*. The MIT Press Cambridge Massachusetts.

2004. *Fiscal Responsibility Laws and Subnational Discipline: The Latin American Experience*.
World Bank Policy Research Working Paper 3309 Mayo.

Transferencias fiscales y políticas públicas

Ximena Serrudo Peñaranda

Resumen*

En un sistema descentralizado, las transferencias fiscales intergubernamentales constituyen un importante instrumento de gestión pública, pues contribuyen al logro de objetivos redistributivos o compensatorios, y por tanto, a la disminución de problemas de ineficiencia asignativa y/o de equidad social y territorial.

En el proceso de descentralización boliviano se han establecido varios sistemas de transferencias fiscales a partir de diferentes políticas públicas, y al presente constituyen la principal fuente de financiamiento de las administraciones subnacionales. Si bien estos sistemas han logrado un importante avance en términos de redistribución territorial de recursos fiscales, con posibles efectos significativos desde un punto de vista social, en la práctica pueden estar generando problemas de ineficiencia y pereza fiscal, poniendo en peligro los avances en el logro de mayor equidad. El documento describe este proceso y resalta, como uno de los grandes desafíos en la profundización del proceso de descentralización, el rediseño de los sistemas de transferencias con una orientación al logro de mayor eficiencia y equidad, y principalmente hacia su propia sostenibilidad.

Abstract

In a decentralized system, the intergovernmental fiscal transfers constitute an important instrument of public management, they contribute to achieve the redistributive objectives and reduce the inefficiency in the assignment of resources.

* El contenido del presente artículo es responsabilidad de lo autora y no compromete el criterio del PADEP-GTZ. El autor agradece a Caros Gustavo Machicado por los valiosos comentarios y los complementaciones técnicas realizadas al presente artículo, para su correspondiente edición.

In the Bolivian process of decentralization several systems of fiscal transferences have settled down, and to the present, they constitute the main source of financing the local administrations.

Although these systems have obtained an important advance in terms of territorial redistribution of fiscal resources, actually he can be generating problems of inefficiency and fiscal laziness, putting in danger the advances in the profit of greater fairness. The present document describes this process and highlights the great challenge in the deepening of the decentralization process, the redesign of the systems of transferences with a direction to the profit of greater efficiency and fairness, and mainly towards its own sustainability.

Introducción

Las finanzas públicas subnacionales en Bolivia adquieren una relevancia significativa a partir del proceso de descentralización que se inicia con la promulgación de las leyes de Participación Popular y Descentralización Administrativa, en 1994 y 1995, respectivamente En el tema de las finanzas públicas, las transferencias fiscales intergubernamentales logran tomar una particular importancia, por cuanto se constituyen en la principal fuente de financiamiento de las entidades subnacionales (tanto municipales como departamentales) Así por ejemplo, en el periodo 1994 a 2006. las transferencias fiscales desde el nivel central hacia el nivel subnacional, en promedio, representan el 10% del PIB. financian el 52% de los ingresos totales municipales y el 76% de los ingresos departamentales. Dada la importancia de esta fuente de recursos, diversos estudios sobre el tema exponen una caracterización de los sistemas de transferencias fiscales actualmente vigentes y señalan la urgente necesidad de una revisión de estos sistemas por los efectos perversos que estarían generando sobre la eficiencia fiscal y la equidad fiscal territorial.

El tema de las finanzas públicas subnacionales también ha sido tratado en la Asamblea Constituyente, a través de algunas de sus comisiones, y constituyó un escenario propicio para el debate y reflexión sobre las transferencias fiscales, con la expectativa de que se puedan dar ciertos consensos en relación a la necesidad de su ajuste, y acordar principios básicos que orienten su rediseño. Si bien el nuevo texto de propuesta de Constitución Política de Estado señala ciertos principios para el diseño de los sistemas de transferencias fiscales, los informes de mayoría y minoría de las comisiones que han debatido este tema coinciden en señalar la permanencia de los sistemas de transferencias fiscales actualmente vigentes.

El debate en el tema se centra también en el inicio de un proceso autonómico del nivel de administración departamental. Este nivel de gobierno, en la actualidad, no cuenta con ninguna fuente de ingresos propios con base tributaria y es totalmente dependiente de los recursos por transferencias fiscales. Uno de los grandes desafíos para una profundización de la descentralización fiscal a nivel departamental será encaminar el proceso hacia su propia sostenibilidad, pues de lo contrario se tiene el peligro de poner en riesgo la propia estabilidad del país.

El presente artículo tiene el propósito de abordar el tema de las transferencias fiscales intergubernamentales a partir de una revisión y caracterización de la evolución de los sistemas de transferencias instaurados en el país a partir del inicio del proceso de descentralización. Para este propósito, en primera instancia se realiza una identificación de las políticas públicas que dieron origen a los actuales sistemas de transferencias, a fin de identificar la relación entre los objetivos de estas políticas públicas y las principales características de los sistemas de transferencias fiscales implementados. Con este propósito se han identificado períodos históricos específicos que marcaron la trayectoria de los sistemas de transferencias. Esta identificación nos señala que nos encontramos precisamente en un período primordial que puede signar la trayectoria de las transferencias.

A partir de una revisión de estudios realizados sobre el tema, en cada período de análisis se realiza una descripción general de los sistemas de transferencias, con base en las caracterizaciones realizadas por los diversos autores de estos estudios, identificando las coincidencias y divergencias en las conclusiones de los diferentes puntos de vista de análisis de este tema. Esta revisión permite también delinear el debate actual en el tema y los principales desafíos para el perfeccionamiento de los sistemas de transferencias. Por esta razón, el presente artículo tiene un carácter fundamentalmente descriptivo.

Para este propósito, el artículo ha sido dividido en cinco partes. La primera está dedicada a una breve conceptualización de las transferencias fiscales intergubernamentales. Seguidamente, expone una revisión del establecimiento de los sistemas de transferencias fiscales en períodos específicos a partir de la identificación de las políticas públicas que determinaron su diseño e implementación. La tercera parte del artículo presenta una caracterización de estos sistemas a partir de las descripciones y/o conclusiones que exponen los diferentes estudios elaborados sobre el tema. El desarrollo de este punto se sustenta también en una revisión y sistematización de información fiscal financiera generada por gobiernos municipi

pales y prefecturas, expuesta en las ejecuciones presupuestarias de ingresos y gastos, presentados en forma periódica por estas instituciones al Ministerio de Hacienda

En el cuarto punto se realiza una breve exposición de las coincidencias sobre el tema de finanzas subnacionales como resultado del debate por las comisiones de la Asamblea Constituyente y su inclusión en la propuesta del nuevo texto de Constitución Política del Estado. El artículo concluye señalando los desafíos en el tema de transferencias fiscales.

Adicionalmente, a manera de anexos, se incluyen dos documentos que han sido desarrollados especialmente para el presente artículo. El primero de ellos se presenta en el Anexo 1, lleva por título *"Un enfoque de equidad y eficiencia como marco referencial para el desarrollo de sistemas de transferencias"*, fue elaborado por Carlos Gustavo Machicado y expone una síntesis de los principales aspectos normativos referidos a los conceptos de eficiencia y equidad en un marco de descentralización fiscal, que es fundamental para la comprensión del aporte de las transferencias fiscales en un sistema descentralizado y constituye el soporte teórico del presente artículo. El segundo documento, presentado en el Anexo 2, titula *"Transferencias monetarias condicionadas: una revisión a partir de la Red de Protección Social y Desarrollo Integral Comunitario"* y fue elaborado por Miguel Vera; expone una breve caracterización de los sistemas de transferencias monetarias a partir de la experiencia boliviana y cómo el actual Gobierno ha introducido este tipo de transferencias como parte de la estrategia para el diseño e implementación del programa red de protección social.

1. Las transferencias fiscales Intergubernamentales

En un sistema descentralizado, las transferencias fiscales intergubernamentales son recursos monetarios que pueden ser entregados desde el Gobierno central a gobiernos subnacionales con fines redistributivos o para compensar diferencias territoriales iniciales, ya sea en términos de recursos fiscales, de desarrollo económico o de provisión de bienes públicos; por esta razón, los sistemas de transferencias fiscales son también denominados sistemas "compensatorios". No es extraño también ver un flujo de transferencias fiscales entre gobiernos subnacionales, especialmente desde los que poseen mayores recursos fiscales hacia los que carecen de los mismos, como un instrumento de solidaridad.

De esta forma, las transferencias intergubernamentales pueden constituir un instrumento efectivo para corregir problemas de ineficiencia asignativa y/o problemas de equidad

social y territorial propios de sistemas estatales descentralizados. La efectividad de este instrumento depende en su totalidad de una definición clara de sus objetivos, criterios que se definen para su diseño y mecanismos de canalización. Un mal diseño de este instrumento puede profundizar los problemas de ineficiencia asignativa o alternatively agudizar los problemas de inequidad. Se ha visto que la búsqueda de una mayor eficiencia puede, sin embargo, generar mayores problemas de equidad. El desafío es establecer mecanismos compensatorios que se complementen y equilibren el logro de eficiencia y equidad en forma simultánea. El Anexo 1 presenta un resumen del marco teórico referencial que concentra los aspectos normativos fundamentales en relación a los conceptos de eficiencia y equidad en el marco de un proceso de descentralización fiscal.

Los sistemas de transferencias fiscales, al ser un importante instrumento de gestión pública, en términos normativos, deben ser formulados en el marco de una política pública específica, con la finalidad de que sus efectos positivos no se diluyan. Un sistema de transferencias no es un fin en si mismo, por tanto, los objetivos que sustentan su diseño necesariamente deben estar vinculados al logro de un objetivo mayor. Asimismo, los criterios establecidos para la distribución de los recursos a ser transferidos también deben ser coherentes con los objetivos de la política pública. Como en todo sistema, en su implementación confluyen diferentes elementos, tales como actores específicos, principios, normas y un entorno. De aquí la necesidad de abordar el tema de las transferencias fiscales a partir de las políticas públicas que en su momento determinaron su diseño, a fin de tener una apreciación y comprensión integral de estos sistemas.

2. Los sistemas de transferencias fiscales en el marco de políticas públicas

En la experiencia boliviana, ciertos sistemas de transferencias han sido diseñados en el marco de políticas sociales que conllevan estrategias de inversión pública en sectores específicos. Se identifican dos tipos de inversiones sociales. La primera está orientada a resolver en forma gradual problemas estructurales a partir del financiamiento de proyectos de inversión generalmente local, con el fin de generar mayores oportunidades y acceso por parte de la población a servicios básicos y sociales; a partir de este tipo de políticas se han diseñado sistemas de transferencias fiscales desde el nivel de Gobierno central a niveles subnacionales (transferencias fiscales del tipo público-público). La segunda es un tipo de inversión social en intervenciones coyunturales, con el propósito de brindar un alivio temporal a grupos de

personas específicas con alto riesgo de vulnerabilidad, y combina objetivos inmediatos con objetivos de largo plazo, dando origen a sistemas de transferencias fiscales desde el nivel central hacia grupos de población previamente identificados (transferencias del tipo público-privado) (Aguilar. 2004).

En la práctica, también se ha visto que el Gobierno nacional ha realizado transferencias de recursos fiscales a entidades administrativas subnacionales, no necesariamente en el marco de una política pública, y que en su momento respondieron, ya sea a decisiones políticas específicas, a presiones regionales, compromisos electores, o para atender problemas emergentes. Estas transferencias serían del tipo discrecional. El presente artículo no incluye la descripción de este tipo de transferencias¹.

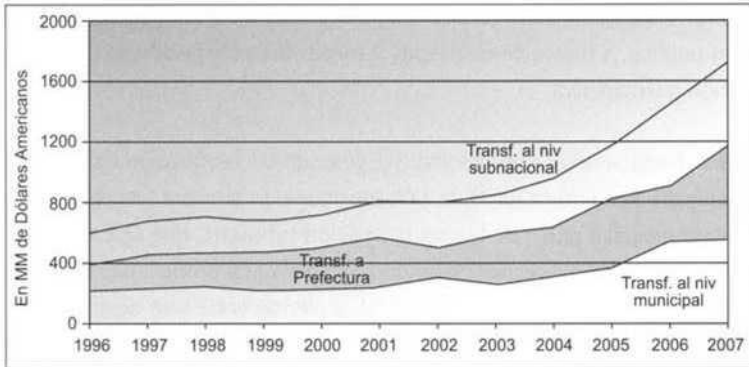
En el flujo de transferencias fiscales intergubernamentales desde del nivel central hacia el nivel subnacional, y durante el periodo 1996 a 2007, se advierte una tendencia creciente, y desde el establecimiento de los sistemas de transferencias fiscales en el marco del proceso de descentralización que se registran en el año 1994, se identifican cambios en su comportamiento en los años 2001 y 2005, que se explican en parte en el marco de las políticas públicas implementadas en su momento por el Gobierno nacional, así como también en el marco de decisiones estratégicas específicas con incidencia directa en el flujo de estos recursos. Así por ejemplo, en el año 2001 se formula e implementa la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza, que se operacionaliza en el marco de la Ley de Diálogo Nacional 2000, estableciendo, por un lado, el flujo de transferencias fiscales a gobiernos municipales con fuente de recursos del Programa de Alivio a la Deuda Externa (HIPC II), y por otro lado, el flujo de transferencias para el nivel municipal en el marco de la Política Nacional de Compensación, con fuente de recursos de la cooperación internacional. En 2005 se lleva adelante el proceso de nacionalización de los hidrocarburos a partir de la promulgación de la Ley de Hidrocarburos, que, entre otras medidas, determina la creación del Impuesto Directo a Hidrocarburos (IDH) y su coparticipación entre el nivel municipal y departamental.

A lo largo del periodo 1994 a 2007, el nivel central ha transferido recursos al nivel subnacional en un monto total de US\$ 11.128 millones, de los cuales el 67% son transferencias

1 Una caracterización y cuantificación de este tipo de transferencias se la puede encontrar en Saric (2005)

para el nivel intermedio, mientras que el restante 35.4% corresponde al flujo de transferencias para el nivel municipal.

Gráfico 1: Evolución de las transferencias fiscales subnacionales (período 1996-2007)



Nota: Cifras preliminares para la gestión 2007.

Fuente: Elaborado con base en información de la Dirección General de Contaduría del Ministerio de Hacienda y el FPS.

2.1 Sistemas de transferencias fiscales municipales y el proceso de descentralización

Dentro de las grandes reformas de modernización del Estado boliviano emprendidas en la década del noventa, la descentralización es uno de los procesos más trascendentales de su historia, no sólo por el hecho de constituirse en un instrumento orientado a corregir las asimetrías y crecientes desigualdades sociales y territoriales, sino principalmente por el hecho de establecer un nuevo relacionamiento entre el Estado y la sociedad, concediendo al ciudadano nuevas formas e instancias de participación, con mayor inclusión social

La descentralización se inicia en 1994, con la promulgación de la Ley de Participación Popular (LPP), que encara uno de los procesos más importantes de redistribución del poder político, social y económico, con el propósito de revertir los efectos negativos del excesivo centralismo hasta entonces vigente. El proceso de descentralización se complementa en 1995, con la promulgación de la Ley de Descentralización Administrativa del Poder Ejecutivo al nivel subnacional intermedio, es decir, el departamental, transfiriendo y delegando atribuciones de carácter técnico-administrativo no privativas del Poder Ejecutivo a nivel nacional.

Sin embargo, es la Participación Popular la que logra un cambio radical en la estructura política, económica y administrativa del Estado boliviano, ya que establece una nueva representación del Estado a nivel subnacional municipal, amplía sus competencias con un ámbito de acción urbano-rural, reordenando y abarcando todo el territorio boliviano, e incorpora de manera efectiva a la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones y control social de la gestión pública, a través de instancias y mecanismos específicos, como el proceso de la planificación participativa.

En el tema fiscal, a nivel subnacional, y siguiendo la clasificación de sistemas de transferencias realizada por Finot (2001), la LPP introduce un sistema básico de compensación para el nivel municipal a partir de la coparticipación tributaria, que se encuentra aún vigente. El diseño de este sistema responde fundamentalmente a propósitos redistributivos, en el marco de la política de descentralización fiscal, teniendo entre uno de sus objetivos " mejorar la calidad de vida de la mujer y el hombre bolivianos, con una más justa distribución y mejor administración de los recursos públicos"² ³. En cierta forma, este sistema básico de compensación, que se distribuye a partir de la recaudación efectiva de impuestos nacionales bajo criterios *per cápita*, está orientado a equiparar las desigualdades en la capacidad de generación de recursos fiscales propios existente entre municipios de reciente creación, para que estas administraciones subnacionales puedan cumplir con las nuevas competencias de provisión de bienes y servicios públicos transferidas por dicha ley. logrando de esta forma una equidad vertical. Este sistema básico de compensación se caracteriza por una forma de asignación de recursos que es tipificada como transferencias sistémicas³. El Anexo 4 expone una caracterización resumida de los sistemas de transferencias fiscales a nivel municipal.

Si bien de manera simultánea la LPP determina una fuente de generación de recursos propios para el nivel municipal con base tributaria que incluye impuestos, tasas y patentes, el sistema básico de compensación, hasta el presente, se constituye en la principal fuente de financiamiento de los gobiernos municipales, y a lo largo del periodo 1994 a 2007, el nivel central ha canalizado a los gobiernos municipales un total de US\$ 2.669 millones. Para municipios capitales de departamento, las transferencias de coparticipación tributaria representan en promedio el 35% del total sus ingresos, mientras que para municipios del área

2 Ley 1551, artículo 1° (Objetos)

3 Siguiendo lo clasificación realizada por Barrios (2003), citado por Saric

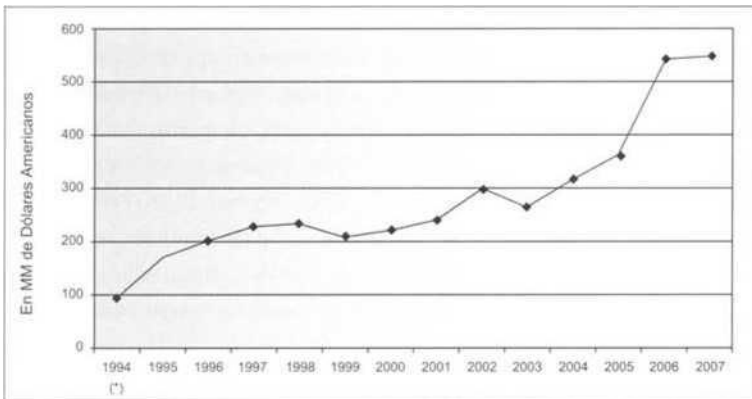
rural, con escasa o ninguna capacidad de recaudación impositiva, representan en promedio más del 50% del total de sus ingresos.

Este sistema básico de transferencias se complementa con un sistema de Fondos de Inversión y Desarrollo especializados (FID) que se establecen en el Estado boliviano incluso antes del inicio del proceso de descentralización, a partir de la formulación de una política de inversión social definida desde el año 1985. Este sistema de Fondos estaba constituido por el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), el Fondo de Inversión Social (FIS) y el Fondo de Desarrollo Campesino (FDC)⁴. La política social de entonces se caracterizaba por su enfoque integral, y se gestionaba a partir del Ministerio de Desarrollo Humano, creado en 1993, que concentraba las mayores responsabilidades en el campo social. En el marco de esta política, y a partir de la promulgación de la LPP, los tres Fondos pasan a depender de este Ministerio. De esta manera, el FIS comienza a canalizar recursos para la ejecución de infraestructura social a través de los gobiernos municipales, mediante transferencias fiscales del tipo concursable, condicionadas al cumplimiento de ciertos criterios de elegibilidad y a un aporte local específico, cuyo porcentaje variaba según el sector, y que en promedio llegó al 20% del costo de la inversión.

Este sistema de compensación complementario estuvo vigente hasta el año 2000, y en el periodo 1994 a 2000 llegó a canalizar alrededor de US\$ 249 millones, representando el 12 % de los ingresos municipales.^{4 4}

4 Lo política social de entonces pretendía amortiguar al elevado costo social que determinó la implementación de medidas de estabilización económica en los grupos más vulnerables. De esta forma, inicialmente se conformó el Fondo Social de Emergencia (FSE), como un mecanismo para mejorar los ingresos de personas con escasos recursos a partir de la generación de empleos, e indirectamente, mediante la realización de obras de contenido social. La creación del FSE constituyó la primera experiencia boliviana en un programa de inversión social en intervenciones coyunturales orientadas a brindar alivio temporal a grupos poblacionales vulnerables (transferencias público-privado). A pesar del éxito de este mecanismo, en 1989 el FSE fue reemplazado por el Fondo de Inversión Social (FIS), en el marco de una política de inversión social de intervención estructural para financiar infraestructura en servicios de salud, educación y saneamiento básico, buscando mejorar el acceso a estos servicios. En ese mismo año se crea también el Fondo de Desarrollo Campesino (FDC), cuya finalidad era la de canalizar donaciones y otorgar créditos a campesinos, operando como un banco de segundo piso. El FDC financió obras de infraestructura productiva, de apoyo a la producción y de fortalecimiento institucional. Finalmente, en el año 1987 se crea el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), con el objeto de fomentar el desarrollo armónico y equilibrado de todas las regiones del país, especialmente de los departamentos que no reciben regalías mineras ni petroleras. (IISEC. 1996).

Gráfico 2: Evolución de las transferencias fiscales al nivel municipal (período 1994-2007)



Nota: Transferencias incluye: Coparticipación Tributaria, FIS y Otros, PNC, HIPC II e IDH (*) Incluye información sólo a partir del mes de julio de 1994.

Fuente: Elaborado con base en información proporcionada por el Viceministerio de Presupuesto y Contaduría, Datos de transferencias del FIS y PNC, proporcionados por el FPS.

2.2 Un sistema de compensación complementario diseñado a partir de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza

En el año 2000, Bolivia calificó para la iniciativa de alivio a la deuda multilateral ampliada, denominada HIPC II, a partir de lo cual los recursos que originalmente estaban destinados al servicio de la deuda ahora serían destinados al aumento del gasto social en los sectores más vulnerables (Cavero, 2004). El Gobierno de entonces, a fin de tomar una decisión concertada con la sociedad civil para la definición de una política pública de inversión social, llevó adelante un proceso de consulta a diversos actores que representaron a diferentes sectores del país, denominado Diálogo 2000. A partir de las conclusiones de éste, el Gobierno desarrolló la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP), que se implementa con la promulgación de la Ley del Diálogo 2000, en julio de 2001. Esta ley dispone, por un lado, la manera en que los recursos del alivio de deuda HIPC II serán utilizados y distribuidos para reducir la pobreza⁵, estableciendo que los municipios serán los

5 Introduciendo una fórmula con base en las Necesidades Básicas insatisfechas (NBI), ponderando más a la población más pobre.

responsables de la inversión social local, al decidir en qué invertir los recursos en base a sus propias necesidades y respetando los sectores priorizados en la lucha contra la pobreza. Por otro lado, define la Política Nacional de Compensación (PNC) como una política de apoyo a la reducción de la pobreza, con el objeto de ordenar y asignar los recursos de cooperación internacional bajo criterios específicos.

- i) Transferencias de recursos que provienen del programa de alivio a la deuda HIPC II que se transfieren en forma directa a las cuentas especiales de cada municipio.
- ii) Transferencias del Fondo Solidario Municipal para la educación escolar y salud pública, recursos que también provienen del programa ampliado de alivio a la deuda y que financia exclusivamente ítems en los sectores de salud y educación. Esta fuente de recursos no va directamente a conformar parte de los ingresos municipales, se transfieren directamente a través del TGN a las prefecturas departamentales, y desde allí se realiza la distribución de estos recursos para cubrir los gastos correspondientes por sueldos y salarios en los sectores señalados.
- iii) El tercer sistema de transferencias se define en el marco de la Política Nacional de Compensación (PNC) a partir del reordenamiento del sistema de Fondos de Inversión y Desarrollo especializados:
 - a. Se transforma el FNDR en una entidad financiera no bancaria de desarrollo del Gobierno de Bolivia de carácter descentralizado, con el propósito de contribuir al desarrollo local y regional del país mediante operaciones exclusivas de crédito a las municipalidades, mancomunidades y prefecturas departamentales, fomentando el desarrollo del mercado privado de financiamiento con dichas entidades y promoviendo un endeudamiento prudente⁶. El FNDR financiaría también proyectos de inversión pública subnacional vinculados a superar problemas de pobreza, así como también inversiones que se consideren como complementarias para este fin.

6 Art 20. Ley del Diálogo 2000.

Cuadro 1
Sistema complementario de transferencias fiscales para el nivel municipal

Marco de política

Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza

Acción estratégica

Política de inversión social: Ley del Diálogo Nacional 2000

Sistema de Fondos de Inversión y Desarrollo Especializados

Directorio Único De Fondos (DUF)

Instancia que define políticas institucionales, coordina, norma y fiscaliza los dos Fondos bajo su dependencia.

FNDR

Transformación del FNDR:

Función: Otorgar créditos a entidades subnacionales para el financiamiento de proyectos de inversión.

Fuente de financiamiento: Recursos de cooperación internacional

Opera bajo criterios de eficiencia.

Condicionamiento: Los beneficiarios deben tener capacidad de endeudamiento certificada

FPS

Se constituye sobre la base del ex FIS.

Función: En el marco de la PNC, otorgar transferencias no reembolsables a municipios para el financiamiento de proyectos de inversión en sectores priorizados por la EBRP.

Criterio de distribución: Distribución indicativa de recursos a municipios a partir de fórmula con base a NBI ponderando más a municipios con población pobre.

Condicionamiento: Aporte local y cumplimiento de criterios de elegibilidad de proyectos de inversión.

Transferencias Directas

Transferencias HIPC II

Fuente: 70% de los recursos de alivio a la deuda HIPC II

Forma de distribución:

- 20% para mejoramiento de la calidad de servicios de educación escolar pública, distribuido de acuerdo a la población escolarizada por municipio.
- 10% para el mejoramiento de la calidad de los servicios de salud pública, según datos de población del último Censo Nacional de Población y Vivienda, oficialmente, utilizados por el Ministerio de Hacienda.
- 70% para programas municipales de obras en infraestructura productiva y social, que será distribuido de acuerdo a una fórmula basada en Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) dando mayor ponderación a los municipios más pobres.

Operacionalización: Transferencia automática a Cuenta Especial de Diálogo 2000 de cada municipio.

Tipo de transferencia: Condicionada a un gasto sectorial específico.

Fondo Solidario Municipal para Educación Escolar y Salud Pública

Fuente: 30% de los recursos de alivio a la deuda HIPC II

Forma de distribución: De acuerdo al déficit de personal docente en el Sistema boliviano de educación escolar pública en el total de municipios del país.

De acuerdo al déficit de Recursos Humanos del sistema Boliviano de Salud Pública en el total de Municipios del País

Operacionalización: Transferencia directa a prefecturas para su correspondiente pago sectorial.

Tipo de transferencia: Condicionada a un gasto sectorial específico.

- b. Sobre la estructura del ex Fondo de Inversión Social (FIS) se constituye el Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social (FPS), como el instrumento operativo destinado a la implementación de la PNC, con la misión de contribuir a la implementación de las acciones destinadas a la reducción de la pobreza y estimular el desarrollo institucional municipal a través de operaciones exclusivas de transferencias no reembolsables, mediante financiamiento a inversiones y estudios, de responsabilidad municipal⁷. El FPS, en el marco de la PNC, debía asignar recursos de cooperación internacional a todos los municipios del país, tomando como referencia la fórmula con base en las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), a fin de eliminar la discrecionalidad en su asignación⁸.

En el periodo 2001-2006, los recursos canalizados a los municipios a partir de estos sistemas de compensación, tanto por concepto de HIPC II como PNC, de manera conjunta llegan a un total US\$ 624.5 millones, y representan en promedio el 13.4% del total de los recursos municipales. Como se observa en el Cuadro 2, los recursos por concepto de transferencias HIPC II, en el periodo 2001-2006 representan en promedio el 7% de los ingresos municipales. Por su parte, las transferencias en el marco de la PNC canalizadas a través del FPS ha sido de US\$ 287 millones, y en promedio representan el 6.4% de los ingresos municipales.

7 Art. 21. Ley del Diálogo 2000.

8 Se constituye el Directorio Único de Fondos (DUF), como la instancia que define políticas institucionales, coordina, norma y fiscaliza los dos Fondos bajo su dependencia (FPS y FNDR).

Cuadro 2
Sistemas de transferencias fiscales al nivel municipal y su evolución en el período
1994-2007 (en millones de dólares americanos)

Año	Ley de PP		Ley del Diálogo		LHD	Total transferencias fiscales	Ingresos municipales totales
	Cop. Trib.	FIS y otros	HIPC II	PNC	IDH		
1994(*)	63.0	30.0				93.0	129.5
1995	138.8	32.0				170.8	250.0
1996	163.6	42.0				205.6	266.0
1997	180.0	49.0				229.0	463.6
1998	204.4	30.0				234.4	504.8
1999	175.5	35.0				210.5	482.0
2000	190.1	31.0				221.1	406.1
2001	167.0		33.4	41.3		241.8	679.8
2002	166.1		81.7	52.7		300.5	608.6
2003	172.1		47.2	43.6		262.8	687.3
2004	214.4		51.5	51.5		317.0	940.6
2005	232.8		54.9	51.6	20.6	360.0	767.7
2006	287.0		39.0	46.5	168.4	540.9	934.9
2007	314.5		30.0		204.5	548.9	
Total	2,669.3	249.0	337.7	287.2	393.5	3,936.3	7,120.9
% En relación al total de transferencias	67.8	6.3	8.6	7.3	10.0	100.0	n.d.
% en promedio relación al total de ing. municipales.	37.5	11.9	7.0	6.4	10.3	51.8	100.0

Fuente: Elaborado con base en información proporcionada por el Viceministerio de Presupuesto y Contaduría. Datos de transferencias del FIS y PNC proporcionados por el FPS. Nota: (*) Incluye información sólo a partir del mes de julio de 1994.

La evolución de las transferencias por concepto de la PNC ha sido variada, ya que a partir del cambio de gobierno producido en el año 2002, la asignación de los recursos de cooperación internacional no siguió necesariamente los procedimientos preestablecidos en la Ley del Diálogo 2001, y cierto volumen de estos recursos fueron canalizados de manera sectorial a través de los diferentes ministerios cabeza de sector. Por esta razón, el peso de este flujo de transferencias en el total de los ingresos municipales no es muy significativo. No obstante esta situación, las transferencias de estos recursos, de manera indicativa, lograron un efecto redistributivo significativo, ya que el 62% de los recursos previstos para su transferencia se concentra en los municipios con mayor población que refleja niveles altos de pobreza, lo cual es coherente con los objetivos generales de la EBRP.

En el año 2001, y posteriormente en el año 2004, se implementan políticas de inversión social de tipo coyuntural, como el PLANE y PROPIAS, respectivamente, con el propósito de

brindar un alivio temporal a grupos de personas específicas con alto riesgo de vulnerabilidad y han dado origen a sistemas de transferencias monetarias del tipo público-privado. El Anexo 2 presenta un resumen de este tipo de sistemas de transferencias a partir de la experiencia boliviana en el marco de la definición de una Red de Protección Social.

2.3 Ley de Hidrocarburos y un nuevo sistema de compensación municipal

A partir del compromiso electoral del Gobierno del MAS, y dando cumplimiento a los resultados del Referéndum vinculante del 18 de julio de 2004, en mayo de 2005 se promulga la Ley de Hidrocarburos (LH), que define la política nacional de hidrocarburos y sus principios, y, entre otras medidas, establece que el aprovechamiento de los hidrocarburos deberá promover el desarrollo integral, sustentable y equitativo del país; el Gobierno, a través del Poder Ejecutivo, sería el responsable de destinar los ingresos nacionales provenientes de la exportación e industrialización del gas boliviano a la atención de la educación, salud, caminos y empleos, principalmente.

La LH determina también la forma de distribución de los ingresos de la actividad hidrocarbúfera, en lo que se refiere a regalías y patentes. Sin embargo, esta ley establece una nueva fuente de recursos para el Estado nacional a partir de la creación del Impuesto Directo a Hidrocarburos (IDH), reglamentando su forma de distribución y estableciendo como beneficiarios del mismo a los municipios y departamentos, debiendo éstos destinar los recursos a los sectores de educación, salud, caminos, desarrollo productivo y todo lo que contribuya a la generación de fuentes de trabajo. De esta forma se constituye un nuevo sistema de compensación complementario para municipios y el nivel intermedio, sin que previamente se hubiese entregado competencias adicionales a estos niveles de gobierno.

Los recursos que los gobiernos municipales han recibido en el periodo 2005 a 2007 por esta fuente llegan a un total de US\$ 393 millones (véase Cuadro 2), y en el año 2006, representan el 18% de los ingresos totales municipales.

2.4 Sistemas de transferencias al nivel departamental

Los sistemas de transferencias del nivel de administración departamental tuvieron una evolución un tanto diferente a la registrada por los sistemas de transferencias del nivel municipal

En el marco del proceso de descentralización boliviano, la primera fase de este sistema abarca el tiempo comprendido entre los años 1994-1995 a 2004, y la segunda abarca el periodo a partir del año 2005 para adelante. En 1994, la LPP establece como ingresos departamentales los correspondientes a regalías asignadas por ley, para los departamentos productores de hidrocarburos, y los recursos provenientes del Fondo Departamental de Compensación (FDC), con el fin de compensar con recursos del Tesoro General de la Nación a los departamentos cuyas regalías departamentales por habitante se encuentran por debajo del promedio nacional. En cierta forma, la LPP crea este Fondo como un sistema de compensación fiscal, con el propósito de igualar las rentas departamentales administradas hasta entonces por las Corporaciones Regionales de Desarrollo, con la finalidad de que estas instituciones puedan continuar cumpliendo su función como órganos estatales de desarrollo regional, ya que, a partir de la promulgación de LPP, dejan de percibir la coparticipación del 10% de la recaudación de los impuestos nacionales.

En 1994, tanto los recursos por regalías como los recursos provenientes del FDC fueron administrados por las Corporaciones Regionales de Desarrollo en cada departamento, las cuales debían invertir los recursos en la planificación de carácter regional, subregional y micro-regional, en infraestructura física, social, ambiental, de servicios básicos y de articulación vial, concurrente con el Gobierno nacional y/o los gobiernos municipales, en los casos que corresponda, así como también en el fortalecimiento de la capacidad de gestión y prestación de servicios administrativos a favor de los gobiernos municipales. Estas administraciones debían utilizar preferentemente los recursos que administran como contraparte financiera para la obtención de nuevos recursos destinados al mejor ejercicio de sus atribuciones. no debiendo asignar más de un 15 % de sus ingresos para atender sus gastos de funcionamiento.

Posteriormente, a partir de la promulgación de la Ley de Descentralización Administrativa, en 1995, se disuelven las Corporaciones Regionales de Desarrollo, cuyo patrimonio se transfiere al dominio y uso departamental, bajo administración y responsabilidad de los prefectos, que se constituyen en la estructura del Poder Ejecutivo a nivel departamental, teniendo entre sus objetivos mejorar y fortalecer la eficiencia y eficacia de la administración pública en la prestación de los servicios a nivel departamental.

Adicionalmente, a través del artículo 20 de esta ley, se establecen los sistema de transferencias para la administración departamental, que se describe en el Cuadro 3, señalando

asimismo en el numeral 1 de este mismo artículo, que el Fondo de Compensación Departamental debe ser financiado con no más del 10% de la recaudación efectiva del IEHD⁹.

Cuadro 3
Sistemas de transferencias para el nivel departamental

Norma legal	Nº	Sistema de transferencias	Financiamiento	Forma de distribución	Condicionamiento en el gasto	Condicionamiento en el aporte
Ley de Participación Popular Ley de Descentralización Administrativa	1	Básico	Regalías por la explotación de hidrocarburos	11% de la producción departamental fiscalizada de hidrocarburos.	85% gasto de inversión	No
	2	Complementario; Fondo de Compensación Departamental	Hasta el 10% de la recaudación del IEHD	Compensa a los departamentos cuyas regalías departamentales por habitante se encuentran por debajo del promedio nacional	85% gasto de inversión	No
Ley de Descentralización Administrativa	3	Complementario	Coparticipación del 25% sobre la recaudación efectiva del IEHD	50% de acuerdo al número de habitantes de cada departamento 50% en forma igualitaria para los nueve departamentos	85% gasto de inversión	No
	4	Complementario; Asignaciones para la prestación de servicios de salud, educación y asistencia social	Recursos nacionales	Asignaciones anuales consignadas en el PGN para el gasto en servicios personales en salud, educación y asistencia social	100% gasto en servicios personales en los sectores señalados	No
Ley de Hidrocarburos	5	Complementario	Coparticipación del Impuesto Directo a Hidrocarburos: 32% al valor de la producción de hidrocarburos en boca de pozo	12.5% del monto total recaudado en efectivo, en favor de departamentos productores de hidrocarburos, distribuidos según su producción departamental fiscalizada. 31.25% del monto total recaudado en efectivo a favor de los departamentos no productores de hidrocarburos, a razón de 6.25% para cada uno Compensación otorgada por el TGN al departamento productor cuyo ingreso por concepto del IDH sea menor al de un departamento no productor, con el objeto de nivelar sus ingresos a los del departamento no productor.	No	No

Fuente: Elaboración propia con base en normativa en vigencia.

9 El Impuesto Especial a Hidrocarburos (IEH), creado mediante Ley 1606, es un Impuesto que grava la comercialización de hidrocarburos o sus derivados, sean éstos producidos internamente o importados. El Impuesto Directo a Hidrocarburos (IDH), creado mediante la Ley de Hidrocarburos, grava el 32% de la producción de hidrocarburos en

Cabe señalar que, en el marco de la Ley 1654, las prefecturas departamentales no tienen ninguna fuente de ingresos propios con base tributaria.

El 2005 se caracteriza por ser un año que marca el rumbo de profundización del proceso de descentralización a nivel departamental. En enero de ese año se produce el Cabildo a favor de un modelo autonómico llevado a cabo en la ciudad de Santa Cruz, y en diciembre de ese mismo año se realiza por primera vez la elección directa de nueve prefectos a través de voto popular. Este mismo año se promulga la Ley de Hidrocarburos, que instaura un sistema de compensación complementario al régimen de recursos departamentales, a partir de la recaudación y coparticipación del IDH, que se distribuye entre los nueve departamentos¹⁰. En 2006 esta fuente representa US\$ 149 millones adicionales para las prefecturas. La distribución de los recursos por IDH no ha sido acompañada de asignación de nuevas responsabilidades y competencias al nivel departamental. Tampoco en su forma de distribución se han considerado las diferencias estructurales en el desarrollo histórico de los departamentos. Por lo tanto, el sistema de transferencias con base en este impuesto no asume el rol específico orientado al logro de un objetivo preciso, como el de un equilibrio fiscal, de estabilización o compensación de las finanzas departamentales.

Esta nueva asignación eleva el nivel de dependencia de las administraciones departamentales de un 75.6 % a 77.3 %.

10 De acuerdo al D.S. 28421, los recursos de la recaudación del IDH se distribuyen entre los departamentos de la siguiente forma:

- a) 12.5% del monto total recaudado en efectivo en favor de los departamentos productores de hidrocarburos, distribuidos según su producción departamental fiscalizada.
- b) 31.25% del monto total recaudado en efectivo a favor de los departamentos no productores de hidrocarburos, a razón de 6.25% para cada uno.
- c) La compensación otorgada por el TGN al departamento productor cuyo ingreso por concepto del IDH sea menor al de un departamento no productor, con el objeto de nivelar sus ingresos a los del departamento no productor.

Cuadro 4
Transferencias fiscales al nivel departamental
(Período 1996-2007
(en millones de dólares americanos)

Año	Transferencias fiscales(*)	Ingresos prefecturales totales	%
1996	391.7	587.0	67.8
1997	449.1	607.7	73.9
1998	464.2	636.8	72.9
1999	469.0	583.7	80.4
2000	493.5	641.0	77.0
2001	566.1	747.3	75.8
2002	497.7	921.3	80.1
2003	587.6	746.6	78.7
2004	637.4	870.6	73.2
2005	814.5	1,074.0	75.8
2006	907.4	1,116.6	81.3
2007(**)	1,177.9	1,572.9	74.4

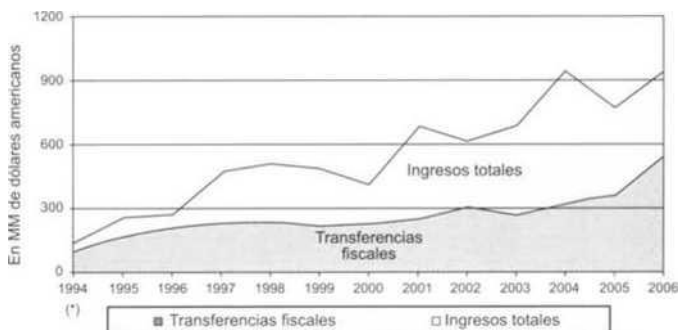
Fuente: Elaborado con base en Información proporcionada por lo Dirección General de Contaduría-Ministerio de Hacienda.

Notas: (*) Incluye sólo transferencias desde el nivel central al nivel departamental
 Transferencias fiscales Incluye: Regalías, Copart, IEHD, Copart, del IDH, Fondo de Compensación, Transferencias por subsidios y subvenciones para salud y educación, transferencias de capital desde el nivel central.
 (**) Datos preliminares

3. Aspectos relevantes de los sistemas de compensación

En el caso de los sistemas de transferencias del nivel municipal, existe consenso en que el sistema básico de compensación representa un importante avance en términos de redistribución territorial, como señalan Finot (2001) y Frank (2005), y junto al sistema complementario de fondos de inversión y desarrollo especializados habrían logrado también efectos redistributivos significativos desde un punto de vista social, ya que gran parte del gasto social municipal es financiado con estos recursos, ampliando la cobertura en la prestación de servicios básicos y servicios sociales.

Gráfico 3: Participación de las transferencias fiscales en los ingresos municipales totales (período 1994-2006)
(en millones de dólares americanos)



Fuente: Elaboración propia con base en información de la Dirección General de Contaduría y FPS.

Nota: (*) Los datos para el año 1994 son a partir del mes de julio.

No obstante estos logros, persisten grandes diferencias en términos de desarrollo a nivel territorial. Todavía no se ha logrado reactivar la actividad productiva desde el ámbito municipal, se han acentuado los niveles de pobreza y lo más importante, el proceso habría generado una disminución en la eficiencia asignativa en la provisión de ciertos servicios y habría promovido la ineficiencia fiscal, a medida que se amplía la brecha existente entre el incremento del gasto y aumento de los ingresos municipales (Finot, 2001).

Una evaluación del sistema de transferencias hasta ahora descrito, en el marco del fundamento teórico señalado y presentado en el Anexo 1. refleja que el sistema básico de compensación estaría generando niveles de ineficiencia fiscal, distorsionando los logros de equidad territorial. El proceso de descentralización boliviano es altamente ejemplificador por la incorporación de espacios de participación que involucran a la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones a nivel local, aspecto fundamental para estimular los mecanismos económicos de eficiencia asignativa Sin embargo, esta participación se refiere sólo a decisiones relacionadas con el gasto público o generación de la demanda (descentralización política del gasto), y no así a decisiones que tienen que ver con la forma de financiar dicho gasto, es decir, no existe el vínculo entre decisiones de gasto y la parte del ingreso que los ciudadanos están dispuestos a sacrificar para financiar dicho gasto Esta situación es más evidente en municipios principalmente rurales, donde un elevado porcentaje del

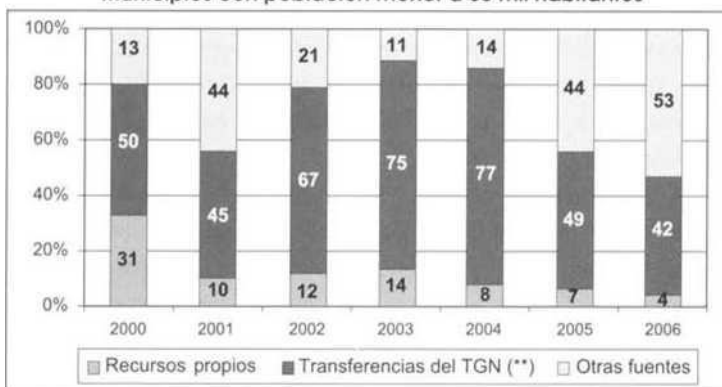
gasto es financiado con recursos por transferencias fiscales que provienen de los sistemas de compensación legalmente establecidos.

Así por ejemplo, una revisión de las ejecuciones presupuestarias de un total de 123 gobiernos municipales" que presentaron información a la Dirección General de Contaduría en forma consecutiva a lo largo del periodo 2000 a 2006. ha permitido la elaboración del Gráfico 4 y verificar que. en promedio, el 58% del gasto municipal en municipios con población menor a 50 mil habitantes se financia con recursos que provienen de los sistemas de transferencias legalmente establecidos. Este porcentaje puede ser aun mayor ya que. por ejemplo, los recursos HIPC II no figuran en su totalidad en la ejecución presupuestaria del gasto municipal, en virtud a que la gran mayoría de estos recursos son utilizados por los municipios como recursos de contraparte, como, por ejemplo, los proyectos de inversión financiados por el FPS. y donde los recursos HIPC II figuran como transferencias que realizan los gobiernos municipales a otras instituciones. En estos municipios, sólo el 12% del gasto total estaría siendo financiado con recursos propios, donde se considera principalmente, recursos por concepto del cobro de impuestos, tasas y patentes, y es posible verificar que la capacidad de recaudación de ingresos propios en estos municipios con base tributaria es muy limitada.

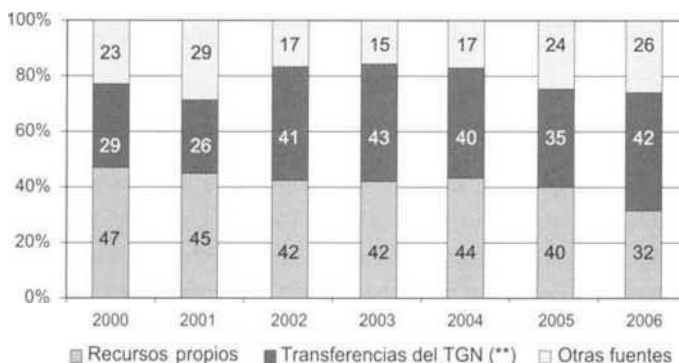
El porcentaje de financiamiento con transferencia de recursos se incrementa aun más cuando se toma en cuenta el flujo de recursos que proviene de transferencias de donación externa, de crédito interno y otras que realiza el TGN. que. en promedio, representan un 13 % del gasto total municipal, agrupado dentro de otras fuentes, en la información expuesta en el Gráfico 4 A partir de este gráfico se puede constatar también que. en promedio, para el periodo 2000-2006. el 37 % de los gastos municipales en municipios con población mayor a 50 mil habitantes se financia con recursos que provienen de los sistemas de transferencias. En estos municipios, el 42 % del gasto se financia con recursos propios, ya que se trata de municipios con mayores posibilidades de recaudación de recursos con base tributaria. ¹¹

11 Para la determinación de la muestra de municipios se ha tomado el criterio de gobiernos municipales que presentaron en forma consecutiva información referente a su ejecución presupuestaria, tanto de ingresos como de egresos, durante todos los años del periodo 2000-2006. Esta muestra incluye a 16 de los 17 municipios con población mayor a 50 mil habitantes. En este grupo de municipios se ha incluido también el municipio de Cobijo, por ser capital de departamento.

Gráfico 4: Ejecución presupuestaria del gasto municipal según fuente de financiamiento para el período 2000-2006 (en porcentajes).
Municipios con población menor a 50 mil habitantes



Municipios con población superior a 50 mil habitantes(*) ()**



Fuente: Elaborado con base en información proporcionada por la Dirección General de Contaduría.
 * Incluye al Gobierno Municipal de Cobija, por ser capital de departamento, no obstante que su población es menor a 50 mil habitantes.

(**) Transferencias TGN incluye: Coparticipación Tributaria, HIPC e IDH y otras transferencias menores efectuadas

De acuerdo a los gráficos expuestos en el Anexo 3, la evolución de la fuente de financiamiento denominada "recursos propios", en ambos tipos de municipios, presenta una tendencia decreciente, lo que permite concluir la tendencia de una mayor dependencia por recursos de transferencias fiscales y otras fuentes complementarias para la ejecución del

gasto municipal. Esta conclusión se reafirma aun más con la tendencia creciente que expone la evolución de la Fuente de financiamiento "*transferencias fiscales*", en municipios con población mayor a 50 mil habitantes

El hecho de que el gasto municipal refleje este comportamiento se debe principalmente a que, en cierta forma, el propio sistema de financiamiento (sistema básico de compensación y complementarios) promueve dicha ineficiencia, al no incorporar criterios de incentivo al esfuerzo fiscal relativo como una pauta para determinar la cuantía de recursos a ser transferidos al nivel municipal. En el sistema básico de compensación, por ejemplo, que en promedio representa el 75% del total de transferencias que reciben los gobiernos municipales, el logro de una eficiencia asignativa no era un objetivo explícito de la política-marco que determinó el diseño de este sistema. Sin embargo, su simplicidad y transparencia en la determinación de la cantidad de recursos a ser transferidos con criterios *per capita* está distorsionando los resultados logrados de mayor equidad territorial.

En relación al sistema de compensación complementario canalizado a través de los FID, si bien existía una definición integral de una política social ostentada a través del Ministerio de Desarrollo Humano de entonces, esta visión integral resultó ser sólo nominal. Las inversiones financiadas a través de los FID en proyectos sociales no tuvieron por tanto el impacto esperado en la reducción de la pobreza, y se diluyeron en función a las necesidades de la población, que demandaba servicios sin ninguna orientación estratégica destinada al logro de impactos específicos que contribuyeran de manera efectiva a la reducción de la pobreza en forma sostenible

En referencia al sistema de compensación establecido a partir de la EBRP, en agosto de 2003, la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE), entidad responsable del seguimiento al cumplimiento de objetivos de la EBRP, elabora el informe de avance de esta estrategia señalando resultados no muy alentadores, entre otros, que el crecimiento económico de Bolivia tiene un bajo impacto redistributivo, mientras que el ritmo de reducción de la pobreza registra sólo el uno por ciento, el cual sería insuficiente para lograr las Metas del Milenio y las de la EBRP comprometidas por el Gobierno, hasta el año 2015.

Ante esta situación, el informe señala la necesidad de promover un crecimiento propobre a partir de la generación de mejores condiciones productivas y de competitividad, con la finalidad de distribuir más efectivamente los efectos del crecimiento; considera, por

tanto, un enfoque de reducción de la pobreza sobre la base de un crecimiento económico. En este marco, la EBRP debía sufrir ajustes con una orientación al logro de las Metas del Milenio, entre los cuales estaría la priorización de acciones y el destino de recursos hacia áreas que generen mayores retornos sociales y que tengan incidencia sobre la reducción de la pobreza.

A partir de este informe se elaboraron algunos estudios sobre la efectividad del sistema de transferencias diseñado en el marco de la PNC, como el de Aguilar *et al.* (2004) y Terán (2004), por citar sólo algunos, así como también se dieron varias propuestas de ajuste a la propia PNC y surgieron también nuevas propuestas para el diseño de otros sistemas complementarios de compensación.

Por su parte, el Directorio Único de Fondos, en coordinación con el FPS, decide realizar una evaluación de la Política Nacional de Compensación, a partir de la cual se determinaría la elaboración de una propuesta para el ajuste de esta política. Esta evaluación, efectuada a 40 meses de aplicación de la PNC, señala que un aspecto favorable del sistema de transferencias que deriva de esta política es que buscó compensar en términos de NBI las diferencias de necesidades de recursos entre municipios, y logró efectivamente asignar, al menos en forma indicativa como ofrecimiento de financiamiento, mayores recursos a municipios con mayor nivel de pobreza. Sin embargo, en la práctica, la proporción de los recursos canalizados por el FPS, en el marco de la PNC, a municipios pobres no se habría dado en la proporción esperada de acuerdo a la fórmula de asignación. Una de las razones para esta situación fue que el diseño del sistema de compensación no tomó en cuenta las diferencias de capacidades entre municipios para la gestión de proyectos de inversión, y exigió a todos por igual el cumplimiento de las mismas condiciones para beneficiarse de estos recursos.

De esta manera, la forma real de operación de este sistema de transferencias determinó una asignación indicativa de recursos por necesidad, y una transferencia efectiva de recursos según la capacidad de gestión de los municipios. Este último aspecto fue el factor limitante para que la PNC pueda canalizar las asignaciones indicativas y para que la ejecución de estos recursos fuesen efectivamente ejecutados en una mayor proporción en municipios cuya población se encuentra bajo la categoría de "umbral de pobreza", según la clasificación establecida en relación a las NBI. Los municipios con población más pobre, categoría pobres indigentes, según la categoría establecida de NBI, serían los que habrían ejecutado menos recursos (Aguilar y Ruiz, 2004 y Gutiérrez, 2007).

Existe también consenso en que durante la implementación de la PNC no se pudo consolidar el sistema de registro de descuentos por parte del Ministerio de Hacienda, por lo que fue imposible que el DUF elabore las asignaciones indicativas por cada municipio, volviéndose el sistema de asignación de recursos por demanda (Aguilar y Ruiz, 2004, Gutiérrez. 2007, Terán. 2006 y Caveró, 2004)

En relación a las transferencias por IDH, existe una coincidencia en que este sistema habría aumentado el nivel de dependencia de las administraciones subnacionales municipales, de un 67.6 en 2004, a un 74.2% en 2005 (Frank, 2005). En términos de redistribución territorial de los recursos, el sistema no habría introducido problemas de inequidad, ya que, a nivel municipal, los recursos por concepto de IDH se distribuyen con criterios *per capita*. Los aspectos más criticados de este sistema es que son transferidos sin que previamente se asigne al nivel municipal nuevas competencias, y que el sistema, al no incorporar criterios de distribución que consideren la eficiencia fiscal, estaría profundizando los criterios de ineficiencia fiscal

A partir de estas evaluaciones a la PNC, se realizaron una serie de estudios que cuestionan fuertemente a la PNC y proponen el establecimiento y diseño de otros sistemas de compensación, entre los que se tiene la Política de Transferencias Condicionadas (PTC), formulada por Aguilar *et al.* (2004), en la que propone un esquema de transferencias para la reducción de la pobreza orientado al logro de las Metas del Milenio ya definidos de manera específica para el caso boliviano. Para este propósito, la asignación de recursos deberá estar relacionada a los indicadores que se pretende mejorar y el uso de los recursos deberá estar restringido a acciones que inducen cambios en los indicadores y que sean efectivamente ejecutados por los receptores de las transferencias, bajo una lógica de influir prioridades locales a partir de prioridades nacionales. Uno de los principios fundamentales para esta política es la focalización para la transferencia de recursos, especialmente hacia municipios y comunidades priorizados en función a la magnitud de la brecha con relación a la Metas del Milenio.

Entre las nuevas propuestas se tiene también la formulada por Alborta (2005) en el ámbito fiscal financiero, que busca el equilibrio de los balances fiscales de los niveles de gobierno, lo que permitiría una asignación equitativa y eficiente de los recursos. Propone el establecimiento de un fondo de compensación interterritorial para compensar las diferen-

cías de recursos fiscales entre los diferentes departamentos, con la finalidad de que cada departamento pueda asumir sus competencias.

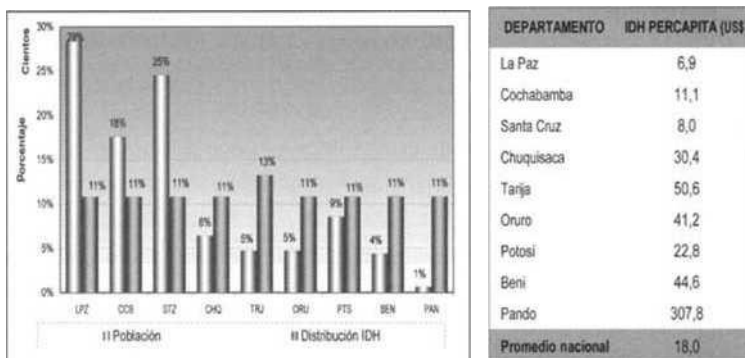
A nivel departamental, como se ha visto, se tienen cinco sistemas de transferencias: el de regalías departamentales, el Fondo de Compensación Departamental, el de coparticipación del IEHD, el de coparticipación del IDH y las transferencias por subsidios y subvenciones provenientes del Tesoro General de la Nación para cubrir ítemes en salud y educación. Sin embargo, en la práctica estos sistemas de transferencias han generado ciertos desequilibrios regionales en la distribución de recursos en términos *per cápita*.

En relación al Fondo de Compensación Departamental, si bien el propósito inicial en su diseño fue establecer un sistema que permita igualar los recursos departamentales, sobre todo de los departamentos no productores de recursos hidrocarburíferos, aspecto que los dejaba en clara desventaja en relación a los departamentos productores, en la práctica, los efectos compensatorios de este Fondo se han distorsionado. Esto se debería a dos factores por un lado, a partir del 2002 se incrementa la producción de hidrocarburos en el departamento de Tarija, lo que ha determinado un incremento sustancial en el promedio nacional de regalías departamentales por habitantes; en consecuencia, los departamentos de Chuquisaca y Oruro, y posteriormente Santa Cruz y Cochabamba, se benefician también de este Fondo, afectando el monto total de compensación de los departamentos no productores de hidrocarburos, como La Paz y Potosí. A esta situación se suma el hecho de una disminución de la recaudación del IEHD, determinando que el 10% de la recaudación de este impuesto establecido como límite para el financiamiento de este Fondo sea insuficiente para cumplir con las compensaciones indicativas de igualación, siendo los departamentos de La Paz y Potosí los más perjudicados. Esta situación habría debilitado el carácter compensatorio de este sistema, haciendo necesario su ajuste. Una exposición amplia de este tema se puede encontrar en Alborta (2005).

En relación a las nuevas transferencias por concepto de IDH, existe un consenso contundente en que este sistema de transferencias ha profundizado la desigual distribución de los recursos a nivel departamental en términos *per capita*, y esto constituye un obstáculo para distribuir el gasto público en forma más equitativa entre las regiones y mejorar la provisión de servicios (Frank, 2005).

Como se observa en el Gráfico 5, la distribución porcentual de los recursos IDH es casi igual entre todos los departamentos, excepto Tarija, que recibe un porcentaje mayor de estos recursos por el volumen de la producción de hidrocarburos.

Gráfico 5: Distribución del IDH, gestión 2006 (en porcentajes)



Fuente: Elaborado con base en información proporcionada por el Ministerio de Hacienda. Datos de población obtenidos del Censo Nacional de Población y Vivienda de 2001.

Sin embargo, comparando esta distribución en términos *per capita*, se observa que el departamento de La Paz, por ejemplo, que concentra el 28% de la población, recibe un total de US\$ 6.9 por habitante, muy por debajo del promedio nacional. En igual situación se encuentran los departamentos de Cochabamba y Santa Cruz, que reciben, respectivamente, solo US\$ 11 y 8 por habitante. De manera conjunta, los departamentos de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz concentran el 70% de la población y reciben sólo el 30% de los recursos IDH, lo que implica un gasto *per capita* promedio de US\$ 8.6. En cambio, la Prefectura de Pando, que concentra menos del 1% de la población, recibe en términos *per capita* un total de US\$ 307. Esta situación refleja claramente las distorsiones vigentes en la distribución de los recursos por IDH, que dan lugar a una desigual distribución del gasto *per capita* departamental, poniendo en clara desventaja a pobladores de los departamentos del eje central.

3. Un escenario propicio para el cambio

El desarrollo de la Asamblea Constituyente levantó muchas expectativas por constituir un escenario propicio para que el nuevo proyecto de Constitución Política del Estado (NCPE) pudiera incluir algunos principios fundamentales que rijan el proceso de ajuste e rediseño

de los sistemas de compensación A partir de una sistematización de los informes de mayoría y minoría de las diferentes comisiones de la Asamblea Constituyente que debatieron temas fiscales-financieros, elaborada por Alcoba (2007), ha sido posible identificar coincidencias que fueron consideradas como los primeros acuerdos para su incorporación en el nuevo texto de Constitución. El Cuadro 5 expone estas coincidencias, que fueron identificadas en las variables de competencias, rentas, impuestos, presupuestos y deuda pública, y la forma en que estas coincidencias han sido o no efectivamente incorporadas en la propuesta del nuevo texto constitucional

Una de las primeras coincidencias de estos informes tiene relación con la tendencia a mantener los actuales mecanismos de financiamiento de las administraciones subnacionales. señaladas en las propuestas 2. 3. 8. II y 12 del Cuadro 5 En relación a la propuesta 2, la NCPE no establece una clasificación específica de las rentas del Estado y se limita a señalar que el Tesoro General del Estado asignará los recursos necesarios para la gestión de las entidades territoriales autónomas y descentralizadas, de acuerdo con la ley De acuerdo a la nueva estructura y organización territorial del Estado, se incluye a los territorios indígenas originarios campesinos, se les asigna competencias específicas y la transferencia de recursos en forma automática para el cumplimiento de sus competencias, cuya cuantía será establecida mediante ley (Art. 305 de la NCPE); por tanto, es posible que la nueva clasificación de las rentas del Estado incorpore a esta nueva organización territorial como beneficiaría de las rentas del Estado.

En cuanto al mantenimiento de los niveles vigentes de las transferencias por concepto de IDH y los porcentajes de coparticipación, la NCPE determina en detalle el porcentaje de la cuantía de las transferencias por concepto de regalías (11 % de la producción departamental fiscalizada de hidrocarburos) Para el resto de las transferencias fiscales hacia el nivel subnacional, la NCPE deja la definición de estas cuantías a una ley; sin embargo, establece los criterios que regirán la distribución de los recursos por transferencias En relación a esta disposición, queda la pregunta de si estos criterios regirán para el diseño de nuevos sistemas de transferencias o para un ajuste a los ya existentes, lo que estaría en contradicción con los acuerdos asumidos por las comisiones de la Asamblea Constituyente que debatieron este tema.

Cuadro 5
Propuestas coincidentes entre las comisiones de la Asamblea Constituyente e incorporadas en la propuesta de Nueva Constitución Política del Estado

Propuestas coincidentes presentadas por las comisiones de la Asamblea Constituyente		Propuestas incorporadas en el proyecto de Constitución
Propuestas nacionales		
Competencias	1. La asignación de competencias se efectuará con los recursos financieros para su ejercicio.	Artículo 306 Toda asignación o transferencia de competencias deberá estar acompañada de la definición de la fuente de los recursos económicos y financieros para su ejercicio.
Rentas	2. Una ley nacional clasificará las rentas en nacionales, departamentales y municipales.	Artículo 341 I. El Tesoro General del Estado asignará los recursos necesarios para la gestión de las entidades territoriales autónomas y descentralizadas, de acuerdo con la ley. II. Las transferencias financieras a las entidades territoriales autónomas y descentralizadas serán proporcionales a las competencias de las que sean responsables, a la población, grado de desarrollo económico, necesidades básicas insatisfechas, índice de pobreza, densidad demográfica y pasivos históricos en cada jurisdicción, con equilibrio fiscal, equidad social y regional de acuerdo con la ley.
Impuestos	3. Recursos subnacionales recaudados por el TGN serán transferidos automáticamente, o no serán centralizados en el TGN	Solo para el caso de los territorios indígenas originario campesinos: Artículo 305 IV. Los recursos necesarios para el cumplimiento de sus competencias serán establecidos mediante ley y serán transferidos automáticamente por el Estado Plurinacional.
Presupuestos	4. Los impuestos se clasifican en nacionales, departamentales y municipales	No establece esta clasificación
	5. Leyes aprobarán o modificarán impuestos nacionales.	Artículo 323 II. Sólo podrán establecerse tributos por ley aprobada por la Asamblea Legislativa Plurinacional.
	6. Ley de responsabilidad fiscal normará la forma de elaboración y presentación de presupuestos.	Artículo 321 El Órgano Ejecutivo presentará a la Asamblea Legislativa Plurinacional, al menos dos meses antes de la finalización de cada año fiscal, el proyecto de ley del Presupuesto General para la siguiente gestión anual, que incluirá a todas las entidades del sector público. IV. Todo proyecto de ley que implique gastos o inversiones para el Estado deberá establecer la fuente de los recursos, la manera de cubrirlos y la forma de su inversión.
Propuestas departamentales		
Rentas	7. Regalías departamentales serán transferidas a sus tesoros para su administración.	Artículo 368 Los departamentos productores de hidrocarburos percibirán una regalía del once por ciento de su producción departamental fiscalizada de hidrocarburos. De igual forma, los departamentos no productores de hidrocarburos y el Tesoro General del Estado obtendrán una participación en los porcentajes, que serán fijados mediante una ley especial.
	8. Coparticipación del IDH no será porcentualmente inferior a los niveles vigentes. Válida para departamentos y municipios	A ser definida en el marco del Artículo 341
Deuda	9. Mayoría: La asamblea departamental autorizará la contratación de créditos de acuerdo a ley (minoría: La Asamblea autorizará al prefecto la negociación de empréstitos y contratos que comprometan las rentas departamentales).	Atribución de la Asamblea Legislativa Plurinacional, Artículo 322
Propuestas municipales		
Rentas	10. Se invertirán por el Tesoro Municipal	Artículo 321 II. La administración económica y financiera del Estado y de todas las entidades públicas se rige por su presupuesto.
Impuestos municipales	11. Continúa coparticipación municipal de impuestos nacionales, con los mismos porcentajes como mínimo	A ser definida mediante ley en el marco del artículo 341
	12. Los impuestos serán coparticipables por municipios	A ser definida mediante ley en el marco del artículo 341
	13. El GM establecerá las tasas, patentes e impuestos propios	Artículo. 323 III. La aprobación y recaudación de tasas y patentes para la gestión de servicios públicos de las entidades territoriales autónomas y descentralizadas serán reguladas por ley.

La segunda coincidencia encontrada en los informes de las comisiones de la Asamblea Constituyente, señalada en la propuesta I. se relaciona con la suficiencia de recursos financieros para el cumplimiento de las competencias asignadas. Este acuerdo ha sido incorporado en la NCPE a partir de que "Toda asignación o transferencia de competencias deberá estar acompañada de la definición de la fuente de los recursos económicos y financieros para su ejercicio". Esta disposición también debería ser establecida en sentido inverso, referente a que "toda transferencia de nuevos recursos fiscales debería estar también acompañada de una nueva responsabilidad o competencia", aspecto no señalado por la NCPE.

La tercera variable en la cual se ha encontrado coincidencias está referida a la necesidad de generar autonomía en la gestión de ciertos impuestos por parte de los gobiernos subnacionales. Como lo señalan las propuestas 4, 5 y 13. La NCPE no establece una clasificación de impuestos por nivel territorial, como lo sugerían los informes de las comisiones de la Asamblea Constituyente, y la única instancia con la atribución de aprobar leyes en materia tributaria sería la Asamblea Legislativa Plurinacional. Sin embargo, queda abierta la posibilidad de que la ley correspondiente en materia tributaria a ser definida posteriormente establezca la gestión y administración de una base tributaria para el nivel departamental.

Finalmente, un cuarto grupo de propuestas coincidentes tiene que ver con la decisión de la contratación de créditos en forma descentralizada por los niveles de gobiernos subnacionales. La NCPE establece que la contratación de deuda pública sólo podrá ser realizada por la Asamblea Legislativa Plurinacional.

1. Desafíos en el ajuste y diseño de sistemas de transferencias fiscales

La descripción general de los sistemas de transferencias fiscales a nivel subnacional a partir de una revisión de documentos de análisis sobre el tema, así como también de información fiscal-financiera generada por municipios y prefecturas, ha puesto en evidencia que estos sistemas a nivel municipal están promoviendo, por un lado, ineficiencia y pereza fiscal, generando problemas de ineficiencia asignativa. Por otro lado, los sistemas de transferencias fiscales diseñados en el marco de la EBRP no han sido efectivos en el logro de los objetivos de la política social a partir de una más equitativa provisión de servicios básicos y servicios sociales. A nivel departamental, se ha profundizado la desigual distribución de los

recursos fiscales a partir de las transferencias fiscales por concepto del IDH y se ha elevado el nivel de dependencia de las administraciones departamentales por estos recursos. En la transferencia por recursos de IDH se ha pasado por alto criterios y principios fundamentales que garanticen la coherencia económica en la transferencia de recursos fiscales. Adicionalmente, en el debate de los temas fiscales efectuados por las comisiones de la Asamblea Constituyente se revela un consenso para el mantenimiento de los actuales sistemas de transferencias fiscales. No obstante, la propuesta del nuevo texto de Constitución Política del Estado introduce criterios esenciales para la distribución de los recursos por transferencias fiscales, entre otros, el de población, grado de desarrollo económico, necesidades básicas insatisfechas, índice de pobreza y equilibrio fiscal.

Ante este escenario, el gran desafío para el proceso de profundización de la descentralización en el marco de la NCPE, y la normativa que vaya a derivar de la misma, será en primera instancia corregir los actuales sistemas de transferencias fiscales con una orientación integral, con base en políticas públicas específicas y con objetivos concretos orientados al logro de mayor eficiencia en la gestión pública descentralizada a partir de la incorporación de criterios que efectivamente promuevan un mayor involucramiento de la sociedad civil para decidir cómo financiar la provisión de los servicios básicos que involucre una internalización de los costos reales, no necesariamente para que las entidades subnacionales financien la totalidad del costo de provisión de estos servicios, pero sí parte del mismo, y que provenga de su esfuerzo y sacrificio fiscal. Simultáneamente, la transferencia de estos recursos fiscales debería incorporar criterios del esfuerzo fiscal relativo, así como también incentivos para un mayor compromiso de la sociedad civil en su financiamiento.

Dado que la profundización de la descentralización se dará en el nivel intermedio, el departamental, constituye una decisión primordial asignar una fuente de ingresos con base tributaria para la generación de ingresos propios, a fin de dar sostenibilidad al financiamiento del proceso de descentralización. A diferencia del nivel municipal, la gestión pública del nivel departamental no incorpora espacios de participación directa de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones. En el marco de la NCPE, la sociedad civil organizada participará en la toma de decisiones de las políticas públicas y ejercerá un control social en todos los niveles del Estado. Constituye un desafío formalizar instancias efectivas de participación a nivel departamental que legitimen los procesos de toma de decisiones y contribuyan al

logro de una mayor eficiencia asignativa. donde se pueda establecer el vínculo entre las decisiones de gasto y la parte de los ingresos que deberán ser sacrificados para financiar el nivel del gasto departamental

Dado el desigual desarrollo económico entre los diferentes departamentos, constituye otro desafío establecer una política orientada al fortalecimiento de la actividad productiva a partir de la cooperación técnica y solidaridad financiera entre departamentos, con la finalidad de que los que tengan más experiencia, desarrollo tecnológico y recursos financieros puedan contribuir al desarrollo de los que manifiesten mayores desventajas de desarrollo

En el propósito de un avance hacia una mayor equidad social, el desafío es la definición de políticas sociales sectoriales específicas e integrales, que conlleva una estrategia de inversión pública social con la participación de todos los niveles de Estado, la definición de objetivos concretos, metas específicas y la focalización de las intervenciones, a partir de una estrategia cooperativa entre los diferentes niveles de administración (nacional y subnacional) y actores de la sociedad civil

Existen algunos consensos de criterios en relación a que el proceso de descentralización deba llevarse en forma más concertada entre los diferentes niveles, y mejor si ésta toma un rumbo desde una lógica sectorial¹² Este tipo de comportamiento sería ideal para la definición e implementación de políticas públicas de corte social orientadas hacia el logro de una equidad social

¹² Es serio el punto de podida esencial, según el estudio de Ftonk (2005) El estudio pone especial atención en el punto de podida para la segunda fase de descentralización y considera que sería un aspecto crucial que este punto pueda desabonarse desde una lógica sectorial, a fin ae facilitar la reasignación de competencias entre los niveles de gobierno, lo que en un futuro podría generar mayor grados de eficiencia en la provisión de servicios y una mejor rendición de cuentas hacia los audodanos.

REFERENCIAS

- Aguilar P. Javier y Fernando Ruiz. 2004 "Lineamientos de la política de transferencias condicionadas (PTC) a gobiernos municipales". Directorio Único de Fondos. La Paz
- Alborta. P. M. Montalvo y M. Zapata. 2005 "Régimen de transferencias fiscales intergubernamentales para las autonomías regionales" Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia FAM, Ministerio sin cartera responsable de participación popular. Agencia Española de Cooperación Internacional, (AECI). Diciembre de 2005. La Paz.
- Alborta. Patricia 2005. "Bolivia, sistema de compensación interdepartamental. Informe final". Ministerio sin Cartera Responsable de la Participación Popular, La Paz.
- Alcoba, Roxana. 2007. "Aspectos del tema de transferencias intergubernamentales contenidos en los informes de mayoría y minoría de la Comisión de Descentralización y Autonomías de la Asamblea Constituyente". Documento de Trabajo. Viceministerio de Descentralización y PADEP-GTZ. La Paz.
- Frank, Jonas. 2005. "Bolivia, revisión institucional y gobernabilidad (IGR) sobre descentralización" Banco Mundial.
- Cavero LL, Ramiro 2004. "La Ley del Diálogo: más allá de la participación popular para la reducción de la pobreza". Serie Opiniones y Análisis N° 69. FUNDEMOS, La Paz
- Finot. Iván 1996. *Descentralización, equidad y participación en América Latina: una aproximación económica* Santiago de Chile. LC/IP/R 165, CEPAL/Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)
- _____ 2001 *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. Serie gestión pública
12. ILPES, CEPAL.
- _____ 2005 "Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local" Revista de la CEPAL N° 86

- Gutiérrez. Waldo 2007 "Transferencias monetarias condicionadas: lecciones aprendidas para la formulación de políticas públicas sociales y modelos de gestión" Cooperación Técnica Alemana GTZ La Paz
- IISEC 1996 *Situación macroeconómica y estado de las reformas estructurales en Bolivia*. Instituto de Investigaciones Socio-Económicas. Universidad Católica Boliviana La Paz.
- Requena, Mario 2005. *El sistema de cohesión regional*. Ministerio sin Cartera Responsable de la Participación Popular La Paz
- Saric. Drina Zdenka. 2005 "Transferencias fiscales y modelación de escenario para autonomías" Federación de la Asociaciones Municipales de Bolivia FAM. Ministerio sin Cartera Responsable de Participación Popular Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI). La Paz.
- Terán, José Antonio. 2004 "Para seguir avanzando en el proceso de descentralización Propuesta para mejorar la Participación Popular." Serie Opiniones y Análisis N° 69 FUNDEMOS. La Paz.
- _____ 2006 "Estudio de diseño del sistema de equalización intermunicipal. Informe final. Conceptos, diseño y lineamientos de política". Ministerio sin Cartera Responsable de la Participación Popular. La Paz.
- UDAPE. 2003 "Estrategia boliviana de reducción de la pobreza". Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas. La Paz.

Anexo 1

Un enfoque de equidad y eficiencia como marco referencial para el desarrollo de sistemas de transferencias"

Carlos Gustavo Machicado Salas

1. Introducción

La descentralización es apropiada para fomentar la competitividad. Esto quiere decir que sólo a través de ella sería posible la adecuación del aparato estatal a las tendencias descentralizadoras y autonómicas propias de una nueva forma de producir y administrar los recursos del Estado. De hecho, la descentralización es el medio por excelencia por el cual el Estado puede desempeñar sus funciones de manera eficiente, pues ella permitiría, además de una mayor eficiencia fiscal: i) una mejor adecuación de la provisión de servicios públicos a las diferencias territoriales, ii) la descongestión de la administración pública y iii) una mayor participación ciudadana en los procesos de asignación y control del gasto (control social).

El presente documento es una síntesis del marco teórico referencial que concentra los aspectos normativos más relevantes referidos a los conceptos de eficiencia y equidad en el marco de un proceso de descentralización fiscal. En otras palabras, se presentan los conceptos de eficiencia y equidad en un mundo donde no existen restricciones políticas y administrativas. Esto no quiere decir que éstas no sean importantes, de hecho lo son, sobre todo las consideraciones políticas, que determinan los caminos a seguir en la gran mayoría de los casos, pero es importante abstraerse de consideraciones políticas para tener una visión más objetiva y coherente con el carácter científico de la economía. *

* Síntesis del documento "Eficiencia y equidad. el reto de la descentralización" (2006)

2. Eficiencia

La eficiencia se define de dos maneras eficiencia en la asignación y eficiencia en la producción. siendo la primera la más importante desde un punto de vista de políticas públicas y esquemas de transferencias. La eficiencia en la producción se refiere al proceso político-administrativo que define los precios de los bienes públicos a ser provistos La decisión sobre qué bienes producir y qué insumos comprar a través de procesos político-administrativos es relevante desde el punto de vista de la eficiencia, ya que. en el caso de los bienes privados, el proceso de producción y determinación de precios se da a través del mercado. La eficiencia en la asignación, por su lado, se refiere a conseguir que se produzca al mínimo costo y que cada individuo consuma los bienes que desee según el ingreso que posee, en un esquema en el que no es el mercado el que determina la asignación de recursos, sino las decisiones políticas^{1 2}

Para entender la eficiencia en la asignación se debe entender en primer lugar la eficiencia intrajurisdiccional. planteada por Rubinfeld (1987) Esta eficiencia es aquélla que maximiza la suma de los deseos de pagar por el bien público (neto de costos) de todos los individuos dentro de la jurisdicción Este concepto toma en cuenta la posibilidad de migración y se alcanza cuando el número existente de jurisdicciones resulta en la provisión de un nivel de bienes públicos que es suficiente para satisfacer las demandas individuales, y además es producida a un costo mínimo La eficiencia asignativa está estrechamente relacionada con las soluciones cooperativas. De hecho, la Escuela de Virginia introdujo el concepto de "opción pública" (*public choice*), que considera a los bienes públicos básicamente como soluciones cooperativas Asimismo, las soluciones cooperativas son más fáciles de implementar en jurisdicciones pequeñas En cambio, en comunidades grandes, móviles y heterogéneas, como bien lo plantea Coase (1960), será necesaria una declaración formal que comprenda procedimientos de votación, sanciones, contribuciones y uso de la fuerza pública. Mueller (1979) indica la necesidad de "reglas de juego" y normas formales e informales (instituciones) cuyo cumplimiento sea obligatorio[^]

1 El mercado es donde se produce la búsqueda del interés individual y el intercambio. lo que permitirá llegar a una situación en la que todos estarían en un máximo de bienestar sobre la base de su dotación inicial de factores (óptimo de Pareto)

2 Como bien indica la teoría de juegos cooperativos, las soluciones cooperativas son función del número de jugadores, del número de juegos (juego repetido) y de la ganancia relativa por jugar no cooperativamente Cuando hay pocos jugadores, resulta fácil aprender y predecir el comportamiento de los otros jugadores, pero cuando son muchos es más fácil actuar no cooperativamente

Para que una provisión descentralizada sea más eficiente que una centralizada es necesario que la demanda geográficamente diferenciada de cada servicio se corresponda con una jurisdicción subnacional y que cada ciudadano contribuya en función del beneficio que recibe Ostrom. Tiebout y Warren (1961) sostenían que una provisión era eficiente cuando podía ser circunscrita territorialmente. Actualmente, la demanda de los diferentes servicios no necesariamente tiene que coincidir con los límites político-administrativos de cada nivel de gobierno, por lo que se pueden promover asociaciones territoriales, pero con fines de eficiencia y no en base a otros criterios.

Samuelson (1954) mostró que, en cuanto a los bienes públicos, sólo es posible responder, en el mejor de los casos, a la sumatoria de las preferencias de los participantes. Para alcanzar ese "mejor de los casos", todos los miembros de una comunidad deberían poder participar en las decisiones en igualdad de condiciones. Así como en el caso de los bienes privados la condición para que la provisión sea eficiente es mejorar la competencia económica, en el de los bienes públicos es fomentar la participación, hacerla con igualdad de oportunidades, subordinando lo social a lo político y definiendo como límite el costo de participar (gobernanza democrática)

Finot (2002) plantea que para asegurar la eficiencia es imprescindible que las jurisdicciones o comunidades subnacionales puedan escoger libremente de qué bienes locales proveerse, en qué cuantía y con qué parte de su ingreso. El sujeto de la descentralización política, entonces, deberían ser las comunidades subnacionales, mientras que sus respectivos aparatos gubernamentales no serían sino instrumentos para adoptar y ejecutar esas decisiones.

Aumentar la participación democrática no es otra cosa que mejorar el proceso de revelación de preferencias en las soluciones cooperativas. Por ello, la condición fundamental para que la descentralización política aumente la eficiencia en los procesos de asignación para la provisión de bienes públicos sería que ella tendiera a igualar las oportunidades de participación y la representación de los intereses de todos los ciudadanos en decisiones que afectan directamente a sus ingresos actuales y futuros (eficiencia intertemporal).

El proceso de revelación de preferencias está estrechamente relacionado con la democracia participativa. Más aun, la planificación participativa es una condición indispensable para asegurar la eficiencia, y consiste básicamente en convocar a organizaciones sociales

para que identifiquen necesidades de inversión y participen del control del gasto Asimismo. la profundización democrática a través de procesos de votación es fundamental para garantizar la eficiencia, sin embargo, la participación de los ciudadanos debe ser voluntaria y depender de que ellos perciban que el beneficio de participar es superior a su costo, y además tengan la oportunidad de participar libremente en las decisiones que afecten su ingreso actual y futuro.

Finot (2002) sostiene que para alcanzar esa condición es indispensable que la descentralización política no sea una simple transferencia de poder desde un centro a otros, sino que consista esencialmente en una reforma dirigida a inducir el involucramiento ciudadano en soluciones cooperativas (públicas y colectivas), siendo el límite de dicho involucramiento el punto donde las ganancias en eficiencia son iguales al costo económico de la participación

3. Equidad

El concepto de equidad ha sido poco desarrollado y analizado, tanto desde un punto de vista teórico como empírico. Los distintos procesos de descentralización han puesto mucho énfasis en la eficiencia, pero han descuidado el tema de equidad. La equidad está relacionada con criterios de igualdad tanto en ingresos como (y sobretodo) en oportunidades. La igualdad de ingresos puede, aunque no necesariamente, ser una consecuencia de la igualdad de oportunidades, y está relacionada con la pobreza⁵.

La igualdad de oportunidades tiene que ver con que los individuos en una nación o en una jurisdicción tengan igualdad de oportunidades para acceder a un bien o servicio. Evidentemente habrá individuos que puedan acceder a todos los bienes existentes, pero la idea es que por lo menos todos puedan acceder a un mínimo necesario y suficiente de bienes o servicios públicos. Antiguamente se pensaba que una asignación eficiente, al alcanzar un óptimo de Pareto, debía automáticamente fomentar la equidad Las experiencias de países han demostrado que en general esto no se cumple y en la práctica resulta bastante complicado conciliar los objetivos de equidad y eficiencia ^{3*}

3 De hecho, uno de los objetivos fundamentales de las transferencias, en un sistema descentralizado, es el de reducir lo pobreza o por lo menos evitar que esto empeore

Finen (2005) plantea que la equidad en un sentido de igualdad de oportunidades puede analizarse tanto desde un punto de vista territorial (equidad territorial) como social (equidad social). La equidad territorial está asociada a los bienes territoriales, que son aquéllos de consumo colectivo o individual, cuya cuantía de provisión depende de decisiones en el nivel local (provisión local de servicios de infraestructura básica). La equidad social se asocia a los bienes sociales, los cuales son bienes locales de consumo individual o familiar para los que el Estado garantiza a todos los habitantes cierto nivel mínimo de satisfacción (salud y educación principalmente).

Para que los niveles de prestación de servicios sean equitativos se requiere de sistemas de transferencias o compensación. Oates (1972) establece la existencia de dos tipos de transferencias: condicionadas y no condicionadas. Las condicionadas, a su vez, pueden ser compensadoras, es decir proporcionales a los niveles de prestación de un servicio, o pueden ser de suma alzada (*lump sum*), es decir, por un monto fijo destinado a dicha prestación. Las transferencias condicionadas serían las más adecuadas para corregir distorsiones que pueden generar externalidades, y las no condicionadas lo serían para distribuir el ingreso (equidad de ingresos)⁴

Desde una perspectiva empírica, se ha avanzado bastante en relación a los sistemas de compensación territorial, especialmente en lo referido a redistribución territorial. Sin embargo, en lo que se refiere a los objetivos sociales, los sistemas de redistribución no han permitido generar una mejor redistribución social y a la vez facilitar la operación de políticas para enfrentar la pobreza. Por el contrario, han acrecentado las diferencias sociales y los niveles de pobreza de las regiones⁵.

No existe un consenso con respecto a los tipos de transferencias que deberían existir. Por ejemplo, otro tipo de clasificación que menciona Finot (2001) es la compensación básica y la complementaria. Los sistemas de compensación básicos serían los que acompañan directamente el proceso de descentralización y por tanto son de carácter fundamentalmente territorial. Los complementarios serían aquéllos que están dirigidos a implementar políticas

4 La existencia de externalidades hace necesario el funcionamiento de instituciones que regulen o legislen de alguna manera los sistemas de transferencias destinados a fomentar la equidad

5 Di Gropello (1997) muestra que la descentralización habría reducido diferencias en términos de cobertura de la educación. Pero aumentado diferenciaciones en la dotación de recursos.

sectoriales del Gobierno central pero que también son aplicados con criterios de redistribución territorial.

Rubinfeld (2001) establece cuatro principios básicos de una estructura ideal de compensación

i) La compensación debe ser usada únicamente para promover la eficiencia y la equidad en la provisión de servicios públicos

ii) Como los hogares, el trabajo y el capital son movibles entre jurisdicciones, el Gobierno central debe redistribuir el ingreso y garantizar los servicios públicos básicos
iii) Cuando hay *spill overs* debido a la interdependencia de servicios públicos o porque los impuestos afectan la ubicación de los servicios, se deben aplicar dos tipos de compensaciones: unas que corrijan ineficiencias intergubernamentales y otras base igualizadoras que reflejen los verdaderos costos y beneficios'
iv) Los gobiernos locales deben tomar decisiones democráticamente. Debe existir una compensación institucional destinada a fomentar las prácticas democráticas y de participación ciudadana

4. Conciliación de los conceptos de eficiencia y equidad

Finalmente, uno se preguntará ¿cómo se podrían conciliar los conceptos de eficiencia y equidad? Se ha visto que en la práctica ambos conceptos se han contrapuesto en vez de complementarse. Algunas recomendaciones teóricas son las siguientes:

4.1 Eficiencia

Finot (2005) señala que para que la descentralización política contribuya a la eficiencia es necesario que se cumplan tres condiciones:

i) Que los ámbitos de los procesos locales de decisión correspondan a diferenciaciones geográficas de la demanda es importante que la descentralización llegue hasta los ni-

ó *Spill overs* se refiere a la posibilidad que existe de que los beneficios de una jurisdicción sean transmitidos a otra jurisdicción

veles más próximos al ciudadano y esto permita diferenciar demandas en función de características regionales, culturales, naturales, etc. Las jurisdicciones no necesariamente deben ser regiones determinadas por límites geográficos, pero obviamente deben responder a criterios económicos

- n) Que las preferencias ciudadanas sean efectivamente reveladas: la revelación de preferencias a través de mecanismos de participación democrática resulta fundamental para estimular los mecanismos económicos de eficiencia. En este sentido, las comunidades hacia las cuales se descentraliza deberían tener potestades no solamente para definir el gasto sino también para determinar el nivel de impuestos con que contribuirán a financiar ese gasto. De hecho, para que la descentralización política propicie asignaciones más eficientes es imprescindible que las decisiones sobre gasto local estén vinculadas con los aportes locales y que se cuente con sistemas adecuados de representación y participación ciudadana, a fin de que las preferencias de la ciudadanía sean efectivamente expresadas.
- lii) Que las ganancias generadas por las condiciones anteriores sean superiores a las posibles pérdidas en términos de economías de escala: es imprescindible que las ganancias en términos de adecuación a la demanda sean iguales o superiores a las economías de escala propias de una gestión centralizada. En otras palabras, si una instancia de gobierno superior puede proveer un bien público a un costo inferior que una instancia de gobierno inferior, entonces ese bien no debe ser descentralizado⁷.

4.2 Equidad

Se ha visto que la clave para reducir las desigualdades o diferencias en términos de dotaciones iniciales son los sistemas redistributivos o compensatorios. Finot (2001) sostiene que el sistema de compensación que sería más adecuado para estimular la participación y la eficiencia sería aquél que fuera estrictamente subsidiario respecto al proceso local de asignación, es decir, aquél cuyos montos sean proporcionales al aporte local

Para lograr una equidad territorial y social, el 1LPES (1998) plantea transformar los sistemas de transferencias intergubernamentales en dos sistemas subsidiarios

⁷ Evidentemente hay ciertos bienes y servicios que simplemente por su carácter estratégico no deben ser descentralizados, como son los sistemas jurídicos, monetarios y de defensa.

i) Sistema de transferencias territoriales sistema destinado a igualar el derecho a proveerse de bienes territoriales y apoyar el desarrollo local y regional a partir de servicios de infraestructura básica. Finot (1996) plantea que las transferencias sean de libre disponibilidad pero condicionadas al aporte local relativo de cada comunidad Asimismo, es necesario identificar disparidades territoriales que básicamente se calculan como el gasto territorial por habitante corregido por diferencias en dotación actual por habitante, costos y correspondiente al punto de esfuerzo fiscal ii) Sistema de transferencias sociales: sistema destinado a igualar los derechos sociales a tener el mismo acceso a salud y educación El objetivo es elevar los niveles de educación y salud en aquellas comunidades que cuenten con niveles muy bajos o directamente no tengan acceso a estos servicios En la práctica, se deben identificar las disparidades sociales, medidas como el gasto por pobre en salud y educación corregido por costos actuales, y para cada nivel de descentralización

En síntesis, es muy importante que tanto las decisiones de gasto como de aportes locales y futuros sean tomadas participativamente. de suerte que se genere una dinámica intertemporal y equitativa Aquí también entra el concepto de "aporte local relativo", que implica la necesidad de medir las contribuciones de cada comunidad, no en términos absolutos, sino en relación con su respectivo ingreso territorial y/o su dotación de recursos⁸.

5. Conclusiones

La eficiencia está asociada al concepto de cooperación. La provisión de bienes públicos corresponde por definición a soluciones cooperativas Es decir, una provisión es eficiente cuando es el resultado de una revelación de preferencias que se realiza en el marco de la comunidad, jurisdicción o localidad subnacional. Ciertamente, la eficiencia fiscal plantea como condición necesaria que el gasto corresponda lo más posible a las preferencias y por ende esté asociado al esfuerzo fiscal. Es decir, es importante que un buen porcentaje del gasto sea financiado con recursos propios o generados de manera autónoma Evidentemente, en la práctica esto puede ser una restricción muy grande para comunidades pequeñas y pobres, por lo tanto, para subsanar esto se debe diseñar esquemas de transferencias que permitan

8 Por ejemplo, si se adoptara el criterio del ingreso, se podría hacer que las transferencias fueran directamente proporcionales a los niveles de pobreza ae cada comunidad, pero estableciendo que los destinadas a infraestructura y servicios cósicos, aunque de libre decisión sobre el uso. estén condicionadas al aporte local relativo

lograr una equidad de ingresos y esto a su vez permita contar con un manejo eficiente del presupuesto.

La existencia de economías de escala resulta el criterio por excelencia para definir cuáles bienes y servicios debe ser descentralizados, especialmente con respecto a los esquemas de gobiernos intermedios (la denominada descentralización mesoeconómica).

Con respecto a la equidad, la teoría ha identificado dos tipos: equidad en ingresos, referida más que nada a una lucha en contra de la pobreza utilizando la capacidad de la descentralización de identificar más claramente los problemas que la atañen y las formas de superarla. y equidad en oportunidades, referida a los conceptos de equidad territorial y social. En ambos casos se entiende por una asignación equitativa aquélla que es capaz de garantizar un acceso en igualdad de condiciones a los ciudadanos, ya sea a infraestructura básica, en el primer caso, y salud y educación, principalmente, en el segundo caso. La diferencia radica en quién es el encargado de definir lo que se entiende por una asignación equitativa. Con respecto a la equidad territorial, son los miembros de la comunidad quienes definirán sus prioridades, mientras que para la equidad social, será el Gobierno central quien decida una política nacional. En conclusión, lo importante es que se respete el principio de igualdad jurídica del ciudadano.

REFERENCIAS

Coase, R. 1960 "The Problem of Social Costs ".*Journal of Law and Economics*. Vol. 3. pp: 1-44.

Di Gropello, Emanuella. 1997 *Descentralización de la educación en América Latina: un análisis comparativo*. CEPAL, LC/L. 1096.

Finot, Iván. 1996. *Descentralización, equidad y participación en América Latina: una aproximación económica*. Santiago de Chile. LC/IP/R. 165, CEPAL/Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

_____ 2001 "Descentralización en América Latina: teoría y práctica". Serie gestión pública 12, ILPES, CEPAL

- _____2002 "Descentralización y participación en América Latina: Una mirada desde la economía" Revista de la CEPAL N° 78
- 2005 "Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local" Revista de la CEPAL N° 86
- 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
- Mueller. Dennis C 1979 *Public Choice* Cambridge University Press.
- Oates. Wallace 1972 *Fiscal Federalism* (Trad. Federalismo fiscal). Instituto de Estudios de Administración Local (Madrid). 1977.
- Ostrom. Vincent. Charles Tiebout and Robert Warren. 1961 "*The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry*" *American Political Science Review* 55. pp 851-842
- Rubinfeld. Daniel L 1987 "*The Economics of the Local Public Sector*". In *Handbook of Public Economics*, vol II. edited by A J Auerbach and M Feldstein Elsevier Science Publishers B.V (North Holland).
- 2001 "*Structuring Intergovernmental Grants to Local Governments: Lessons from South Africa*". *Constitutional Political Economy*. 12. pp: 173-187
- Samuelson. Paul A 1954. "*The Pure Theory of Public Expenditure*" *Review of Economics and Statistics*. Vol 36. N° 4

Anexo 2

Transferencias monetarias condicionadas: una revisión a partir de la Red de Protección Social y Desarrollo Integral Comunitario'

Miguel Vera

El artículo revisa algunas características de los programas con transferencias monetarias condicionadas a partir de la experiencia regional y nacional. Revisa cómo este mecanismo se introduce en la propuesta del Gobierno de crear una Red de Protección Social y Desarrollo Integral Comunitario. Al final, plantea algunos desafíos para su implementación.

1. La lógica de las transferencias monetarias condicionadas

En el debate de políticas públicas en América Latina, las transferencias monetarias condicionadas (TMC) han sido consideradas últimamente como un vehículo efectivo para reducir la pobreza y la desigualdad. En buena medida, el impulso a este tipo de medidas se atribuye a las evaluaciones positivas que se han realizado de experiencias como Progresá en México, Bolsa Escola en Brasil o Familias en Acción en Colombia. También se citan con frecuencia programas de países de ingreso bajo como Nicaragua (Red de Protección Social) y Honduras (PRAF).

Probablemente uno de los elementos más atractivos de este tipo de medidas tiene que ver con el hecho de que combinan objetivos inmediatos, como es complementar los ingresos de la población más pobre (reducen la pobreza de corto plazo) con objetivos de largo plazo, como es la formación de capital humano. Al introducir incentivos para estimular la asistencia regular de niños y niñas a la escuela o los controles periódicos de infantes a

El presente documento utiliza insumos del documento 'Red de protección social y desarrollo integral comunitario: lineamientos para su operación'. elaborado por el Ministerio de Protección del Desarrollo con asesoría del programa PADEP-GTZ. Las opiniones aquí vertidas no comprometen a dicho programa.

centros de salud, se espera fortalecer las capacidades de la población y. de esa manera, incrementar sus ingresos de manera sostenida

Diversos estudios muestran cómo las TMC reducen la pobreza de corto plazo y. a la vez. pueden favorecer una mejor distribución del ingreso. En este caso, se argumenta, la reducción de la desigualdad varía dependiendo del grado de focalización de los programas y de la magnitud de la transferencia. Un tema que no está suficientemente desarrollado tiene que ver con los efectos de largo plazo sobre la generación y distribución del ingreso (en esta área se inscriben el uso productivo de las transferencias o su rol como "amortiguador" en periodos de crisis económica).

La evidencia respecto a la capacidad de las TMC para incrementar el capital humano está concentrada en investigaciones que reportan incrementos en las coberturas educativas, en las tasas de asistencia y en la utilización, de servicios de salud. Son menos los estudios que sugieren cambios en indicadores más estructurales, como los años de escolaridad, el rendimiento escolar o el estado nutricional de los niños/as La evidencia disponible no permite diferenciar si dichos incrementos son atribuibles a la transferencia monetaria en si (que incrementa los recursos disponibles de los hogares) o bien a un cambio en el comportamiento de las familias (supuestamente inducido por el incentivo monetario).

En Bolivia, las transferencias monetarias directas a individuos o familias resultan cada vez más recurrentes. Así. las transferencias se concluyen como parte de determinadas políticas públicas y de la política de protección social, en particular. En este caso, la experiencia ha mostrado que las transferencias pueden ser: universales, ya sea que impliquen algún tipo de condicionamiento o no (caso del Bonosol o del Bonojuancito Pinto) o focalizadas (caso del PLANE y del Propais), que condicionan la participación de la población según características observables de la población beneficiarias (por condición de desempleo o lugar de residencia)

Los datos disponibles aún no son suficientes para valorar la efectividad de estas transferencias Por ejemplo, en el caso del Bonosol. los efectos podrían derivar en una reducción de la pobreza, aunque es probable que ésta venga asociada a un efecto regresivo Esto debido a que la menor esperanza de vida de los más pobres y el reducido acceso a cédulas de identidad en el área rural explicarían porqué las personas más pobres acceden en menor proporción a este beneficio (Hernani. 2007).

La entrega del bono "Juancito Pinto" ha abierto el debate sobre la efectividad de las TMC en Bolivia, al introducir una condicionalidad sobre la permanencia escolar de los niños en la escuela. Datos preliminares sugieren que, luego de esta medida, los padres habrían adelantado la edad de inscripción de los hijos a la educación primaria, reduciendo en alguna medida el atraso escolar. Por otro lado, a pesar del carácter progresivo de esta medida (del total de posibles beneficiarios, un 79% puede ser clasificado como pobre), los cambios esperados sobre la pobreza monetaria serían prácticamente nulos, como era de esperarse por lo reducido del monto (véase Banco Mundial (2007), y Hernani (2007) para una revisión de estos datos).

Recientemente, el Gobierno nacional ha lanzado la Red de Protección Social y Desarrollo Integral Comunitario (RPS-DIC), que incluye, como uno de sus elementos centrales, programas con alguna forma de TMC¹. Estas transferencias se integran a programas de protección social ya existentes y a una novedosa propuesta de desarrollo integral y focalizada en la cual el rol de las comunidades es preponderante.

2. La Red de Protección Social y Desarrollo Integral Comunitario

La Red se constituye en el brazo operativo de la Política de Protección Social y Desarrollo Integral Comunitario (PPS-DIC). La cual apunta a lograr una serie de objetivos de largo plazo (citados en el Plan Nacional de Desarrollo), en particular, la reducción de la extrema pobreza en más de la mitad hasta el año 2015, la cobertura educativa primaria completa, la eliminación del analfabetismo, la reducción de la disparidad de ingresos en 15% o la disminución del desempleo urbano a la mitad.

Estrategias de implementación

La implementación de la Red se viene realizando de manera gradual hasta llegar a su operativización por medio de dos estrategias (descritas en el Cuadro I). En este momento, los programas de corto plazo (es decir, aquéllos que generan empleo de emergencia) son los más visibles. Estos programas están dirigidos a reponer los activos productivos o infraestructura, ya sea a través de la priorización de obras públicas intensivas en mano de obra,

¹ La Red fue conformada como parte de la Política de Protección Social y Desarrollo Integral Comunitario, establecida mediante decreto 29246, de agosto de 2007.

o bien a través de la idealización de obras públicas en los lugares afectados por desastres naturales.

Cuadro 1
Estrategias, programas y mecanismos de la Red

Estrategia	Programa	
Programas de corto plazo o de emergencia	PROPAIS	Mecanismos Inversión desde los municipios con financiamiento del FPS en función a proyectos priorizados por las comunidades
	EDIMO	Inversión desde los municipios con financiamiento del FPS en proyectos intensivos en mano de obra en áreas afectadas por desastres naturales
Estrategia de generación de oportunidades y activos sociales	Mi primer empleo	Transferencias monetarias a institutos de capacitación a los que asistirán jóvenes seleccionados como parte del programa. Transferencias monetarias a los jóvenes que resulten contratados en las empresas participantes del programa.
	Bono Juancito Pinto	Transferencias monetarias a los niños inscritos en alguno de los seis primeros grados de primaria en escuelas públicas
	"Desnutrición 0" (*)	Intervención articulada entre niveles nacional, departamental y municipal para: capacitación, alimentación complementaria y fortalecimiento institucional de unidades de nutrición
Estrategia de desarrollo integral comunitario	Comunidades en acción	Transferencias monetarias a las comunidades en alguno de los municipios seleccionados
	Comunidades recíprocas	Transferencias monetarias a las organizaciones de vecinos en las áreas periurbanas de las ciudades más grandes del país.

Fuente elaborado a partir del Decreto Supremo 29246.

* Luego de la promulgación del DS. se incluyó, entre los programas de salud, al 'Programa de incentivos a la mujer gestante, en lactancia y a niños menores de dos años'

La propuesta apunta a reemplazar paulatinamente las intervenciones puntuales por estrategias de acción más integrales. Así, la "Estrategia de generación de oportunidades y activos sociales" incluye un conjunto de programas que apuntan al desarrollo de capacidades humanas y económicas de grupos específicos de la población. Estas iniciativas incluyen de manera explícita mecanismos para inducir, ya sea la demanda por servicios sociales básicos o bien la incorporación productiva de los jóvenes en el mercado de trabajo. Forman parte de esta estrategia el bono "Juancito Pinto", el programa "Mi primer empleo digno", dirigido a fortalecer el entrenamiento laboral de los jóvenes en el área urbana, el programa "Desnutrición cero" y otras medidas específicas dirigidas a los grupos más vulnerables y postergados de las áreas periturbanas (discapacitados, adultos mayores, niños de la calle, por citar algunos)

La "Estrategia de desarrollo integral comunitario" incluye un conjunto de intervenciones que abordan de manera simultánea aspectos sociales, productivos, humanos, ambientales y culturales. En este caso, se espera un inicio experimental de la misma ya desde la presente gestión. En los próximos años se espera consolidar este tipo de iniciativas como eje central de la PPS-DIC, para de tal forma estimular un conjunto más amplio de capacidades (económicas, sociales, ambientales y naturales).

El planteamiento de una Red se basa en el reconocimiento de que, para lograr los objetivos planteados, se requiere de un conjunto de intervenciones desde múltiples sectores. En la propuesta del Gobierno, esto pasa por lograr una coordinación efectiva entre los ministerios de área y las organizaciones sociales.

Mecanismos de transferencia de recursos

Como mecanismos para llevar adelante sus programas la Red prevé: inversión pública focalizada y transferencias monetarias. En el primer caso, se consideran transferencias de recursos desde el ámbito nacional hacia el ámbito subnacional (transferencias público-públicas) para el desarrollo de proyectos intensivos en mano de obra. El esquema general de intervención se basa en la intervención articulada entre el Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social (FPS). Los municipios y las organizaciones sociales, que priorizan ya sea proyectos en áreas rurales muy pobres o bien proyectos intensivos en mano de obra.

Sin embargo, el elemento central de la propuesta tiene que ver con las transferencias directas dirigidas a grupos de población prioritarios (transferencias público-privadas). Por un lado, aquellas dirigidas a hogares o madres de familia tienen el propósito de incentivar la asistencia y permanencia escolar o la asistencia a centros de salud. Por otro lado, las transferencias dirigidas a las comunidades en los lugares más pobres del área rural y urbana se complementan con inversiones en capacitación, tecnología e infraestructura realizadas por el Gobierno central.

En el caso de las transferencias a comunidades, se prevé que éstas deriven en emprendimientos productivos y que, a la vez, posibiliten el cumplimiento de metas sociales definidas por las propias organizaciones de base (comunidades, en el caso rural; organizaciones vecinales, en el caso urbano). A la entrega de recursos sujeto al cumplimiento de metas definidas por las propias comunidades se denomina transferencias autocondicionadas.

Marco institucional

La Red tiene entre sus ejecutores al FPS como una instancia con posibilidad de realizar inversiones en lugares priorizados (con los programas PROPAS y EDIMO) y también de realizar transferencias a los municipios (por ver el caso de comunidades en acción) Sin embargo, el FPS no es el único ejecutor Los ministerios de educación, salud y empleo tienen, cada uno, un programa de la red a su cargo

La coordinación de la Red estará a cargo de Ministerio de Planificación del Desarrollo, aunque el Decreto Supremo de conformación de la misma no prevé, de manera explícita, la creación de una unidad de coordinación. Una unidad de este tipo podría ser la encargada de coordinar metodologías, metas, indicadores y otros criterios de implementación con las entidades ejecutoras.

Actores institucionales

El marco institucional incorpora a un conjunto amplio de sectores con distinto nivel de Incidencia sobre la definición de políticas y sobre la ejecución de programas y estrategias.

La Red estará compuesta por: ^{1 2 3 4 5}

1. El Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONAPES), el cual aprobará las políticas económicas y sociales que enmarquen la implementación de la Red de Programas de Protección Social y Desarrollo Integral Comunitario (RPS-DIC).
2. El Ministerio de Planificación del Desarrollo, el cual propondrá las líneas estratégicas de la Red, articulará el diseño de los programas a los objetivos de las PPS-DIC y coordinará con las Instancias ejecutoras. El monitoreo y la evaluación de la Red estará también a su cargo.
3. El FPS será la Instancia encargada de coordinar la ejecución de los programas de la Red de Programas de Protección Social y Desarrollo Integral Comunitario y ejecutar los programas que le sean asignados en el marco de sus competencias.
4. Los Ministerios, de acuerdo a sus competencias, ejecutarán los programas de la Red de Protección Social y Desarrollo Integral Comunitario, a través de una unidad ejecutora, asumiendo la metodología, objetivos, metas e Indicadores del programa respectivo, coordinados por el Ministerio de Planificación del Desarrollo.
5. Las prefecturas, municipios y otras Instancias estatales podrán implementar los programas de la Red de Protección Social y Desarrollo Integral Comunitario, siempre que cuenten con financiamiento, capacidad de gestión, plan de ejecución y convenio suscrito con el Ministerio de Planificación del Desarrollo

Fuente DS 29246. de agosto de 2007

3. Desafíos para la implementación de la Red y de las TMC

La revisión de algunos criterios básicos de las TMC, asociados a un esquema general de protección social y desarrollo comunitario, sugiere que, de ser implementada, la Red podría lograr efectos importantes, ya sea sobre la pobreza de corto plazo o bien sobre algunos indicadores sociales básicos. Por lo tanto, lo que cabe preguntar es si realmente están dadas las condiciones para una implementación efectiva de la Red

Al respecto, la primera consideración tiene que ver con la importancia de un liderazgo claro de la Red que facilite la coordinación entre actores que, no necesariamente, actúan guiados por los mismos incentivos² Esta coordinación requiere no sólo una cualidad técnica -la cual implica por ejemplo articular de manera coherente los múltiples objetivos de la red- sino también una señal política muy fuerte respecto a la jerarquía de la red en la agenda gubernamental.

Por otra parte, dado el rol que ocupan las transferencias monetarias en la propuesta de gobierno, resulta muy importante establecer el marco normativo que habrá de facilitar la ejecución de la Red. De manera particular, la entrega de recursos a privados (entre los cuales destacan nítidamente las comunidades) y la posibilidad de redefinir las transferencias intergubernamentales requieren un tratamiento prioritario

La gestión articulada de los programas, prestando especial atención a las transferencias, constituye otro factor determinante para la implementación de la Red Son consideraciones oportunas en este caso: 1. ¿Cómo adecuar la estructura del FPS para facilitar las transferencias a las comunidades de acuerdo al enfoque integral planteado por la Red?; 2 ¿Cuál debe ser el rol que deben cumplir los ministerios de área en el pago de transferencias monetarias?; y 3. ¿Qué mecanismo prever para el monitoreo y evaluación, aspecto que constituye una de las debilidades de este tipo de programas?'.^{2 3}

2 A modo de referencia. Repetto (2005) define 'coordinar' como 'el proceso mediante el cual se va generando sinergia entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de gestión pública, al mismo tiempo que en dicho proceso se va construyendo (...) un sistema de reglas de juego formales e informales, a través de los cuales los actores participantes encuentran fuertes incentivos a cooperar, más allá de sus intereses e ideologías particulares, habitualmente en conflicto entre sí'.

3 Agradezco este comentario puntual a Ximena Serrudo.

Asegurar el financiamiento para la Red y para sus programas representa uno de los desafíos más importantes para asegurar su implementación. Luego de cuantificar el monto de recursos necesarios, no sólo para dar inicio sino también para consolidar sus posibles logros en términos de cobertura, se requiere identificar las fuentes de financiamiento que aseguren la sostenibilidad de la Red. Finalmente, vale la pena mencionar que los impactos (un criterio mencionado como principio fundamental de la Red) se construyen no sólo a partir de incentivos a la demanda, en este caso, a través de las TMC. En particular, incrementos sostenibles en cobertura escolar y en atenciones sanitarias que no reduzcan la calidad de los servicios requieren, de manera primordial, de recursos humanos (docentes, médicos, paramédicos) calificados. Resolver este dilema pasa por identificar el rol que juega la Red en el marco de una política social más general.

REFERENCIAS

- Banco Mundial 2007 "Bolivia: estudio de protección social I Pobreza, exclusión y vulnerabilidad Seminario sobre protección social" Presentación (II de mayo)
- Gobierno de Bolivia 200b "Plan Nacional de Desarrollo". Ministerio de Planificación del Desarrollo. Viceministerio de Planificación y Coordinación Dirección General de Planificación Junio.
- Gutiérrez. Waldo 2007 "Transferencias monetarias condicionadas Lecciones aprendidas para la formulación de políticas públicas sociales y modelos de gestión" Informe de consultoría PADEP-GTZ Octubre
- Hernani, Werner 2007 "*Institutional Analysis for Safety Net Interventions in Bolivia*" Fundación ARU Informe de consultoría Noviembre.
- Ministerio de Planificación del Desarrollo 2007 "Red de Protección Social y Desarrollo Integral Comunitario: lineamientos para su operativización". Septiembre
- PADEP-GTZ 2007 "Red de Protección Social y Desarrollo Integral Comunitario; estado actual y recomendaciones para su ejecución" Ayuda-memoria Mayo
- Repetto. Fabián 2005 "La dimensión política de la coordinación de programas y políticas

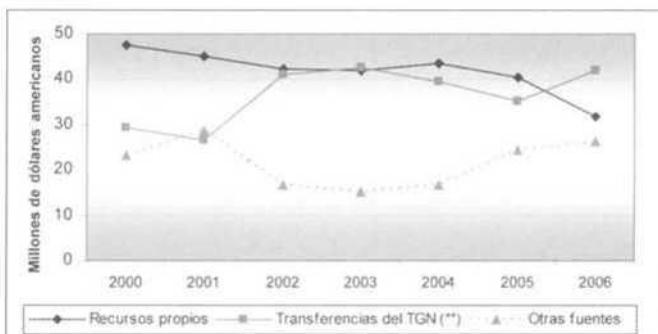
sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina" En: Repetto. F. (editor) *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina*. Programa INDES-Guatemala.

Veras. Fabio y Tatiana Brito 2007. "*Confronting capacity constraints on conditional cash transfers in Latin America: the cases of El Salvador and Paraguay*" Working Paper N° 38 International Poverty Centre, Brasil Agosto.

Anexo 3

Evolución de las fuentes de financiamiento del gasto municipal

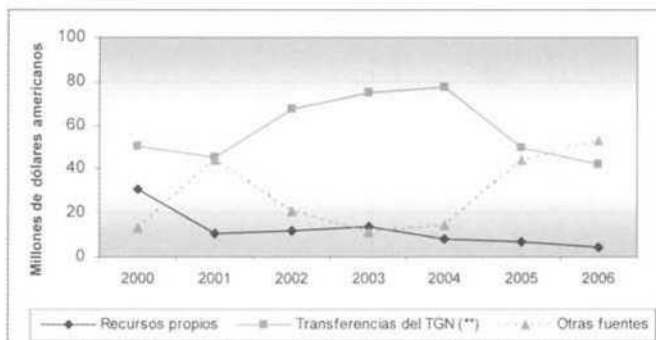
Evolución de las fuentes de financiamiento del gasto municipal en municipios con población mayor a 50,000 habitantes (periodo 2000-2006)



Nota Información procesada sobre un total de 16 gobiernos municipales con población mayor a 50,000 habitantes. Se ha incluido también al municipio de Cobija por ser capital de departamento.

Fuente: Elaborado con base en información proporcionada por la Dirección General de Contaduría, Ministerio de Hacienda.

Evolución de las fuentes de financiamiento del gasto municipal en municipios con población menor a 50,000 habitantes (periodo 2000-2006)



Nota: Información procesada sobre un total de 106 gobiernos municipales con población menor a 50,000 habitantes y que presentaron Información sobre su ejecución presupuestaria de ingresos y gastos a la Dirección General de Contaduría del Ministerio de Hacienda, en forma continua durante el periodo 2000-2006. Fuente: Elaborado con base en información proporcionada por la Dirección General de Contaduría

**Ejecución del gasto municipal según fuente de
financiamiento y organismo financiador
(periodo 2000-2006, en miles de dólares)**

Fuente	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Fuente 00 y 11: IGN Otros ingresos	14,084	62,315	15,239	555	7	66,934	120,179
Origen 210: Recursos propios de municipalidades	143,471	247,115	186,507	188,425	233,597	207,010	154,274
Otros recursos específicos	24,516	6,073	24,849	32,381	25,520	10,702	6,985
Fuente 20: Recursos específicos	167,987	253,188	211,356	220,806	259,117	217,712	161,260
Origen 113: Coparticipación tributaria	122,551	164,779	159,272	167,762	199,429	191,999	167,177
Origen 119: IDH	0	0	0	0	0	1,259	80,245
Otras transferencias	1,969	8,546	58,824	62,893	59,772	12,515	7,167
Fuente 41: Transferencias del IGN	124,520	173,325	218,096	230,654	259,201	205,773	254,589
Fuente 42: Transferencias de recursos específicos	6,593	7,949	5,437	8,551	12,213	17,865	50,177
Fuente 43: Transferencias de crédito externo	5,895	3,891	4,157	6,400	4,379	6,257	4,673
Origen 115: Donaciones HIPC II	0	3,171	37,290	47,903	38,324	29,243	23,753
Origen de otros organismos	0	5,026	8,235	5,083	12,726	13,736	9,050
Fuente 44: Transferencias de donación externa	3,685	8,198	45,525	52,986	51,050	42,979	21,804
Fuente 45: Transferencias de crédito interno	0	161	1	0	0	0	0
Fuente 46: Transferencias IGN Otros ingresos	0	0	1,805	302	130	841	41
Fuente 70: Crédito externo	5,483	36,894	10,956	3,207	3,167	1,391	5,378
Fuente 80: Donación externa	8,315	11,204	13,931	17,705	33,590	16,996	16,089
Fuente 90: Crédito Interno	0	2,641	245	4,034	0	0	0
Fuente 91: Préstamos IGN	27,987	23,739	9,130	9,742	8,338	7,125	8,932
Fuente 92: Préstamos de recursos específicos	6,306	18,003	17,648	11,406	22,650	26,862	6,547
Fuente 93: Préstamos de crédito externo	6,046	23,739	10,031	18,245	12,109	13,477	2,232
Fuente 94: Préstamos de donación externa	0	137	3	0	305	68	14
Fuente 95: Préstamos de crédito interno	0	1,776	308	79	49	157	0
Otros fuentes	0	124	0	0	0	0	0
Total general	669,408	1,061,994	1,038,845	1,089,119	1,235,673	1,090,901	1,100,566

Nota: Información procesada sobre un total de 123 gobiernos municipales que han presentado su ejecución presupuestarla de Ingresos y gastos a la Dirección General de Contaduría del Ministerio de Hacienda, en forma continua durante el periodo 2000-2006.

fuente: Elaborado con base en Información procesada y proporcionada por la Dirección General de Contaduría.

**Ejecución del gasto municipal según fuente de financiamiento y organismo financiador
(periodo 2000 a 2006 - en miles de dólares)**

FUENTE	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Fuente 00 y 11: TGN Otros Ingresos	14.084	62.315	15.239	555	7	66.934	120.179
Orgfin 210: Recursos propios de municipalidades	143.471	247.115	186.507	188.425	233.597	207.010	154.274
Otros Recursos específicos	24.516	6.073	24.849	32.381	25.520	10.702	6.985
Fuente 20: Recursos específicos	167.987	253.188	211.356	220.806	259.117	217.712	161.260
Orgfin 113: Coparticipación tributaria	122.551	164.779	159.272	167.782	199.429	191.999	167.177
Orgfin 119: IDH	0	0	0	0	0	1.259	80.245
Otras transferencias	1.969	8.546	58.824	62.893	59.772	12.515	7.167
Fuente 41: Transferencias del TGN	124.520	173.325	218.096	230.654	259.201	205.773	254.589
Fuente 42: Transferencias de Recursos Especificos	6.593	7.949	5.437	8.651	12.213	17.885	50.177
Fuente 43: Transferencias de crédito externo	5.895	3.891	4.157	6.400	4.379	6.257	4.673
Orgfin 115: Donaciones HIPC II	0	3.171	37.290	47.903	38.324	29.243	23.753
Orgfin de otros organismos	0	5.026	8.235	5.083	12.726	13.736	8.050
Fuente 44: Transferencias de donación externa	3.685	8.198	45.525	52.986	51.050	42.979	31.804
Fuente 45: Transferencias de crédito interno	0	181	1	0	0	0	0
Fuente 46: Transferencias TGN otros ingresos	0	0	1.805	302	130	841	41
Fuente 70 Crédito externo	5.483	36.894	10.956	3.207	3.167	1.391	5.378
Fuente 80: Donación externa	8.315	11.204	13.931	17.705	33.590	16.996	16.069
Fuente 90: Crédito interno	0	2.641	245	4.034	0	0	0
Fuente 91: Préstamos TGN	27.987	18.003	9.130	9.742	8.338	7.125	8.932
Fuente 92: Préstamos de recursos específicos	8.306	23.739	17.648	11.406	22.650	28.862	6.547
Fuente 93: Préstamos de crédito externo	6.046	13.738	10.031	18.245	12.109	13.477	2.232
Fuente 94: Préstamos de donación externa	0	137	3	0	305	68	14
Fuente 95: Préstamos de crédito interno	0	1.776	308	79	49	157	0
otras fuentes 55, 64, 66	0	124	0	0	0	0	0
Total general	376.901	617.283	563.869	584.774	666.307	624.439	661.914

Nota: información procesada sobre un total de 123 gobiernos municipales que han presentado su ejecución presupuestaria de ingresos y gastos a la Dirección General de Contaduría del Ministerio de Hacienda en forma continua durante el periodo 2000-2006.

Fuente. Elaborado con base en Información procesada y proporcionada por la Dirección General de Contaduría

**Ejecución del gasto municipal según fuente de financiamiento y organismo financiador
municipios con población mayor a 50 mil habitantes
(periodo 2000 a 2006 - en miles de dólares)**

FUENTE Y ORGANISMO FINANCIADOR	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Fuente 00, 11, 60: TGN Otros ingresos	7.868	41.530	5.550	0	1	36.674	52.854
Orgfin 210: Recursos propios de municipalidades	132.570	241.168	181.702	183.182	227.949	200.636	146.736
Otros Recursos específicos	15.314	4.542	19.066	25.559	23.704	10.109	6.372
Fuente 20: Recursos específicos	147.884	245.710	200.768	208.740	251.653	210.745	153.108
Orgfin 113: Coparticipación tributaria	90.459	135.159	132.173	142.546	166.900	156.428	124.170
Orgfin 119: IDH	0	0	0	0	0	689	58.974
Otras transferencias	1.291	6.270	41.259	38.449	34.914	7.861	5.438
Fuente 41: Transferencias del TGN	91.750	141.429	173.432	180.995	201.814	164.978	188.582
Fuente 42: Transferencias de recursos específicos	5.553	5.826	4.058	6.723	8.587	11.541	30.870
Fuente 43: Transferencias de crédito externo	3.743	3.096	3.505	4.361	3.161	4.357	4.023
Orgfin 115: Donaciones HIPC II	0	2.590	21.320	31.099	25.958	18.826	12.632
Orgfin de otros organismos	2.841	2.531	4.806	2.787	9.682	9.148	4.422
Fuente 44: Transferencias de donación externa	2.841	5.121	26.127	33.886	35.640	27.973	17.054
Fuente 45: Transferencias de crédito interno	0	161	1	0	0	0	0
Fuente 46: Transferencias TGN Otros Ingresos	0	0	1.805	302	130	763	0
Fuente 70: Crédito externo	5.483	36.894	10.956	3.069	3.130	1.359	5.378
Fuente 80: Donación externa	7.068	8.764	12.019	14.888	30.358	15.134	10.823
Fuente 90: Crédito interno	0	2.641	0	4.034	0	0	0
Fuente 91: Préstamos TGN	27.229	17.739	9.130	9.742	8.338	7.125	8.932
Fuente 92: Préstamos de recursos específicos	6.306	23.739	17.647	11.406	22.506	26.862	6.542
Fuente 93: Préstamos de crédito externo	6.044	11.091	8.613	18.123	10.949	13.312	2.044
Fuente 94: Préstamos de donación externa	0	0	3	0	0	0	0
Fuente 95: Préstamos de crédito interno	0	1.776	308	0	0	0	0
Otras fuentes 55, 64, 66	0	0	0	0	0	0	0
Total general	311.767	545.515	473.921	496.269	576.267	520.825	480.211

NOTA: Información procesada sobre un total de 17 gobiernos municipales, de los cuales 16 tienen una población mayor a 50 mil habitantes. A este grupo de municipios se ha incluido el municipio de Cobija, por ser capital de departamento Fuente: Elaborado con base en información procesada y proporcionada por la Dirección General de Contaduría.

**Ejecución del gasto municipal según fuente de financiamiento y organismo financiador
(no incluye municipios capitales municipios con población menor a 50 mil habitantes)
(periodo 2000 a 2006 - en miles de dólares)**

FUENTE	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Fuente 00 y 11: TGN Otros ingresos	6.216	20.786	9.690	555	6	30.260	67.325
Orgfin 210: Recursos propios de municipalidades	10.901	5.947	4.805	5.244	5.648	6.374	7.538
Otros Recursos específicos	9.202	1.532	5.783	6.822	1.816	593	613
Fuente 20: Recursos específicos	20.103	7.478	10.588	12.065	7.465	6.967	8.151
Orgfin 113: Coparticipación tributaria	32.093	29.620	27.099	25.216	32.528	35.572	43.007
Orgfin 119: IDH	0	0	0	0	0	570	21.271
Otras transferencias	678	2.276	17.565	24.443	24.858	4.654	1.729
Fuente 41: Transferencias del TGN	32.771	31.896	44.665	49.659	57.387	40.795	66.007
Fuente 42: Transferencias de recursos específicos	1.040	2.123	1.378	1.929	3.626	6.324	19.307
Fuente 43: Transferencias de crédito externo	2.152	796	652	2.039	1.219	1.900	651
Orgfin 115: Donaciones HIPCC II	0	581	15.970	16.804	12.366	10.418	11.121
Orgfin de otros organismos	-2.841	2.496	3.429	2.297	3.044	4.588	3.628
Fuente 44: Transferencias de donación externa	844	3.077	19.399	19.101	15.410	15.006	14.749
Fuente 45: Transferencias de crédito interno	0	0	0	0	0	0	0
Fuente 46: Transferencias TGN Otros ingresos	0	0	0	0	0	78	41
Fuente 70: Crédito externo	0	0	0	139	37	32	0
Fuente 80: Donación externa	1.247	2.440	1.912	2.817	3.231	1.862	5.266
Fuente 90: Crédito interno	0	0	245	0	0	0	0
Fuente 91: Préstamos TGN	759	264	0	0	0	0	0
Fuente 92: Préstamos de recursos específicos	0	0	1	0	144	0	5
Fuente 93: Préstamos de crédito externo	1	2.647	1.417	122	1.161	165	187
Fuente 94: Préstamos de donación externa	0	137	0	0	305	68	14
Fuente 95: Préstamos de crédito interno	0	0	0	79	49	157	0
otras fuentes 55, 64, 66	0	124	0	0	0	0	0
Total general	65.134	71.768	89.948	88.505	90.040	103.615	181.703

Nota: Información procesada sobre un total de 106 gobiernos municipales que han presentado su ejecución presupuestaria de ingresos y gastos a la Dirección General de Contaduría del Ministerio de Hacienda y cuya población es menor a 50.000 habitantes.
Fuente: Elaborado con base en información proporcionada por la Dirección General de Contaduría

Anexo 4

Caracterización de los sistemas de transferencias fiscales a nivel municipal

Marco de política	Base legal	Propósito	Sistema de compensación	Fuente	Criterio de distribución	Forma de operación	Condicionalidades		Vigencia
							A aporte local	A gasto específico	
Descentralización del Estado	Ley de Participación Popular	Compensar desequilibrios fiscales para el cumplimiento de competencias (equidad vertical)	Básico Coparticipación Tributaria	20 % de la recaudación de Impuestos Nacionales	Según número de habitantes por municipio	Transferencia automática	NO	15% en gasto corriente 85% en gasto de inversión Ley 2426: 10% Destinado al SUMI	Si
		Inversión social	Complementario, Fondo de Inversión y Desarrollo	Cooperación Internacional	Concursables	A través del FIS, FDC.	Hasta un 20% del costo de la inversión	Criterios de elegibilidad	No FIS y FDC
		Otorgar créditos a entidades subnacionales para el financiamiento de proyectos de inversión.	Complementario Fondo de Inversión y Desarrollo			FNDR		Los beneficiarios deben tener capacidad de endeudamiento certificada	Si:
Reducción de la pobreza	Ley Diálogo Nacional 2000	Reducción de los niveles de pobreza	Complementario Recursos de Alivio a la deuda HIPC II	70% de Recursos de Alivio a la deuda HIPC II	Educación: de acuerdo a la población escolarizada por municipio Salud: según datos de población del último CNPV Infraestructura: distribuido de acuerdo a una fórmula basada (NBI)	Transferencia automática a Cuenta Especial de Diálogo 2000 de cada municipio.	No	a. 20% para mejoramiento de la calidad de servicios de educación escolar pública. b. 10% para el mejoramiento de la calidad de los servicios de salud pública. c. 70% para programas municipales de obras en infraestructura productiva y social.	Si
	Ley Diálogo Nacional 2000: Fondo Solidario para Educación Escolar y Salud	Cubrir déficit de items en salud y educación	Complementario Recursos de Alivio a la deuda HIPC II	30% de los recursos de alivio a la deuda HIPC II	De acuerdo al déficit de recursos humanos del sistema boliviano de salud pública y al déficit de personal docente en el sistema boliviano de educación escolar pública	Transferencia según asignaciones presupuestarias definidas vectorialmente.	No	Sectores de salud y educación	Si
PNC	Ley Diálogo Nacional 2000	Otorgar transferencias no reembolsables a municipios para el financiamiento de proyectos de inversión en sectores priorizados por la EBRP	Complementario Fondo de Inversión y Desarrollo	Cooperación internacional	Distribución Indicativa de recursos a partir de fórmula con base a NBI y pondera más a los más pobres.	FPS. Se constituye sobre la base del ex FIS.	Aporte local y cumplimiento de criterios de elegibilidad de proyectos de inversión.	Según sectores priorizados por la EBRP	Parcial
Nacionalización de hidrocarburos [87]	Ley de Hidrocarburos	Destinar ingresos nacionales provenientes de la exportación e industrialización del gas boliviano, a la atención de la educación, salud, caminos y empleos	Complementario Coparticipación IDH	32% al valor de la producción de hidrocarburos en boca de pozo	34,48 % para el total de los municipios del departamento, el cual será distribuido entre los beneficiarios de acuerdo al número de habitantes de su jurisdicción municipal establecida en el censo vigente	Transferencia automática	5 % Fondo de compensación para municipios y universidades de los departamentos de La Paz, Santa Cruz, y Cochabamba, asignado de acuerdo al siguiente criterio: La Paz 46,19% Santa Cruz 36,02% Cochabamba 17,79 %. De los cuales, 80% para municipios, de acuerdo al número de habitantes, y 20% para universidades.	Sectores de educación, salud, caminos, desarrollo productivo y todo lo que contribuya a la generación de fuentes de trabajo	Si

Implicaciones de las reformas constitucionales y los Estatutos Autonómicos en el sistema tributario

Leonardo Ligarte

Resumen

Los procesos de descentralización político-administrativos han ganado una importancia creciente en la práctica y en el debate constitucional contemporáneo. Bolivia no quedó al margen e inició su trayecto irreversible hacia la descentralización política y administrativa de su Estado a partir de la aprobación de la leyes de Descentralización Administrativa y de Participación Popular, hasta llegar al Referéndum Autonómico, por el cual se aprobó el Proyecto de CPE en el cual se definen la descentralización y las autonomías de una manera y los departamentos en los que ganó el sí sus estatutos autonómicos de otra.

En ese contexto, el presente documento analiza el desarrollo histórico de la política tributaria por quinquenio a partir de la Reforma Tributaria del año 1986, para después hacer hincapié en el análisis del proyecto de CPE, el mismo que otorga el poder originario de los tributos al Estado Plurinacional y el poder derivado de las tasas y patentes a los municipios y a los otros niveles subnacionales; en cambio, en los Estatutos Autonómicos se propone compartir el poder originario de los tributos entre el Estado, los departamentos y los municipios. siendo recomendable, para evitar desequilibrios fiscales, considerar que la política arancelaria, los impuestos a los recursos naturales y los impuestos indirectos sean de dominio del Gobierno central, y algunos impuestos directos y al patrimonio, como las tasas, sobretasas y patentes, de los niveles subnacionales.

Abstract

The political-administrative processes of political decentralization have gained an increasing importance in the contemporary constitutional debate, and Bolivia, not staying behind, initiated its irreversible "voyage" towards the administrative political decentralization of its State, beginning with the approval of Laws regarding Administrative Decentralization and of Popular Participation, until arriving at Autonomic referendum, process that ended with the approval of a Project of Political Constitution, instrument that defines decentralization and autonomies in one way and the departments in which yes was voted for autonomic statutes in another

In this context, the present document analyzes the historical development of the Tributary Policy per quinquennium from the Tributary Reformation of 1986, and therefore insist on the analysis of the Project of the Constitution, legal document which grants the Original Power of taxes to the Plurinational State and subsequent power derived from the rates and patents to the Municipalities and the other subnational levels. The Autonomic Statutes is set to share power tax between the Central Government, state departments and municipalities, recommending that, in order to avoid fiscal imbalances, consider that the Tariff Policy, indirect taxes to the natural resources and other indirect taxes are of total domain of the Central Government, and some direct taxes and to the patrimony and or real estate, like rates, overpercentages and patents are of exclusive jurisdiction of the subnational levels.

1. Introducción

Fuente de los objetivos e instrumentos de política económica es la CPE, en la que, además de los derechos y obligaciones de los ciudadanos, se establecen los fundamentos de la organización del Estado, sus facultades y limitaciones al uso del poder, y en la que también se encuentran los límites al poder tributario y los principios fundamentales a partir de los cuales se establecen las políticas tributarias que deben ser implementadas en el país.

Es en el marco constitucional que las acciones del Estado en materia tributaria fueron transformando su sistema y su estructura, acciones que tienen como hito referencial la Reforma Tributaria del año 1986, a partir de la que se fueron sucediendo permanentes modificaciones y complementaciones a la Ley N° 843, de mayo de 1986, como medidas de

política tributaria que daban respuesta a la coyuntura política y económica del momento. Posteriormente, y, se puede decir, en forma complementaria, se aprobaron leyes importantes, como la Ley de Participación Popular y la Ley de Descentralización Administrativa, que marcaron etapas fundamentales para el inicio de un proceso de descentralización irreversible, hasta llegar al Referéndum Autonómico, que dio como resultado de la consulta dos posiciones divididas a nivel nacional: cuatro departamentos apoyaron la descentralización autonómica (Beni, Pando, Santa Cruz y Tarija) y cinco la descentralización (Chuquisaca, Cochabamba, La Paz, Oruro y Potosí).

Cumpliendo con uno de los mandatos del Referéndum, se instaló la Asamblea Constituyente, y posteriormente, en diciembre de 2007, se aprobó el Proyecto de CPE. Luego, en un entorno de discrepancia, los departamentos en los que ganó el sí a la autonomía aprobaron sus estatutos autonómicos.

Los antecedentes precedentemente mencionados contextualizan el objeto del presente documento: analizar la política tributaria en el marco de la CPE vigente y del proyecto de Constitución aprobado por la Asamblea Constituyente, y posteriormente observar los paralelos o contradicciones existentes con el Estatuto Autonómico de Santa Cruz, no sin antes hacer mención a las políticas tributarias que se fueron sucediendo a partir del año 1986.

2. Reseña histórica de la política tributaria en Bolivia

• Política tributaria de 1986 a 1989

El proceso de reforma estructural de la economía en Bolivia exigía una política tributaria orientada a la captación de mayores recursos para estabilizar la economía a través de la implantación de un nuevo sistema tributario basado en una estructura impositiva simple y reducida y con una administración tributaria eficiente. Con la aprobación y vigencia de la Ley 843 se implementa un nuevo modelo tributario en Bolivia, basado en la creación de pocos impuestos pero de alto rendimiento, en el contexto de una economía de libre mercado.

Complementariamente, la utilización de transferencias de YPFB al TGN (65%) por la venta de hidrocarburos se constituye en uno de los elementos de ajuste fiscal.

- Política tributaria de 1989 a 1993

Las medidas de política tributaria que se aplicaron en estos cinco años se orientaron a fomentar la inversión nacional y extranjera en el marco de la Ley 1141, de febrero de 1990 (Ley de Inversiones) y a consolidar la estabilidad económica. Como estímulo a las exportaciones se emplea como instrumento legal la Ley N° 1489, de 16 de abril de 1993 (Ley de Desarrollo y Tratamiento Impositivo de las Exportaciones). Esta ley dispone la devolución al exportador de los impuestos internos al consumo y de los aranceles incorporados a los costos y gastos vinculados a la actividad exportadora, en cumplimiento del principio de neutralidad impositiva.

Con la finalización del contrato de gas con la Argentina y la disminución de los recursos fiscales, se toman medidas de ajuste fiscal mediante el incremento de la alícuota del Impuesto a las Transacciones (IT) al 2%, del Impuesto al Valor Agregado. IVA, y del Régimen Complementario al Valor Agregado (RCIVA) del 10% al 13%.

- Política tributaria de 1993 a 1997

La política económica en este periodo tuvo entre sus objetivos promover el crecimiento económico, creando las condiciones para atraer inversiones y generar empleo. Es así que se establecen reformas estructurales que tienen un impacto importante en el sistema tributario, y que están relacionadas a la capitalización de empresas públicas y la definición de su marco regulatorio (SIRESE), así como a la aprobación de las leyes de Hidrocarburos, Participación Popular y Descentralización Administrativa.

Todas estas medidas generaron una readecuación de la política tributaria, principalmente por la visión que se adopta en el sentido de que el Estado ya no viva más de transferencias de las empresas públicas, sino de los impuestos que las mismas paguen. Al incluir el proceso de capitalización a YPF, se crea un nuevo marco tributario para el sector hidro-carbúrico, estableciéndose, en vez de la transferencia del 65%, el Impuesto Especial a los Hidrocarburos (IEHD), aplicable a la refinación e importación de hidrocarburos.

De igual manera, la Ley de Participación Popular (Ley N° 1551) instituye la vigencia de los gobiernos municipales con sus competencias y la distribución de las rentas por ingresos

tributarios nacionales, departamentales y municipales, clasificando las más importantes de la siguiente forma;

Rentas nacionales

Impuesto al Valor Agregado (IVA)

Impuesto a las Utilidades de las Empresas (IUE).

Impuesto a las Transacciones (IT).

Impuesto a los Consumos Específicos (ICE).

Impuesto a las Sucesiones transmisión Gratuita de Bienes (TGB).

Impuesto a las Salidas al Exterior (ISAE).

Impuesto Complementario a la Minería (ICM)

Gravamen Aduanero Consolidado (GAC).

Se incluyen regímenes especiales para las pequeñas actividades económicas, agrupadas en el denominado Régimen Simplificado (RTS), el Sistema Tributario Integrado (STI), otro para el sector del transporte, y un Régimen Agropecuario Unificado (RAU). para el sector agropecuario.

Rentas departamentales

Regalías por hidrocarburos El 25%

de la recaudación del IEHD

Fondo compensatorio de regalías para los departamentos no productores de hidrocarburos.

Rentas municipales

Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles y Vehículos Automotores (IPBVA) Impuesto Municipal a las Transferencias de Bienes (IMT)

Asimismo, la coparticipación tributaria por domicilio legal de los contribuyentes es reemplazada por una nueva, definida en base al número de habitantes existente en cada uno de los municipios.

Como parte de la reforma fiscal se incrementó la alícuota del Impuesto a las Transacciones a 3% y se aprobó, mediante Ley N° 1731, una alícuota adicional del 25% sobre las utilidades extraordinarias obtenidas (SURTAX) por la explotación de recursos naturales no renovables (hidrocarburos y minería),

- Política tributaria de 1997 a 2001

En este quinquenio se establecen medidas que contribuyen a disminuir la corrupción y eliminar los factores que provocan evasión, defraudación o contrabando. Con el fin de cumplir estos propósitos se aplicó un reordenamiento administrativo de los dos principales entes recaudadores. A través de las leyes 1990, de Aduanas, y 2166, del Servicio de Impuestos Nacionales, se definió la nueva estructura funcional de la Aduana Nacional y del Servicio de Impuestos Nacionales (SIN), su independencia administrativa y financiera y la estabilidad de los recursos humanos en relación con lo establecido por el Estatuto del Funcionario Público.

En el marco tributario, se elaboró la reglamentación referida al ámbito tributario de los diferentes sectores económicos (Hidrocarburos, Minería, Energía Eléctrica y actividades agropecuarias) y se impulsó la reactivación económica a través de beneficios impositivos a las inversiones.

En este contexto también se elaboró el nuevo Código Tributario, con el que se establecen las bases para una adecuada administración y una nueva relación jurídica entre fisco y contribuyente, mediante la creación de la Superintendencia Tributaria, el incentivo al pago de tributos, la reducción de procedimientos y la instauración de los procedimientos para los ilícitos tributarios, identificándolos en forma precisa. También se definen los procedimientos por delitos de defraudación tributaria, en concordancia con el Código Penal. Finalmente, se define la vigencia de la Ley N° 2152, de Reactivación Económica, que introduce un programa de pago voluntario de tributos, que alivia los pasivos tributarios de las empresas.

- Política tributaria de 2002 a 2007

El inicio de un nuevo gobierno, en el año 2002, en una coyuntura de conflictos sociales desfavorable, culminó con la interrupción política anticipada del mismo, que desembocó

en gobiernos transitorios hasta llegar al actual gobierno del presidente Evo Morales. Este periodo tuvo la característica de poner a la palestra del sentimiento social de la ciudadanía el estigma de un impuesto a los ingresos, con un costo social y político muy elevado, que desembocó en el desgaste prematuro del gobierno de entonces y que dejó marcado un trauma imborrable que atemoriza agendar a futuro esta medida de política tributaria, pese a que podría técnicamente tener un impacto de mayor equidad y justicia en el sistema tributario.

Lo destacable de este periodo es la modificación de la Ley de Hidrocarburos, por la cual se logra captar mayores recursos para el Estado con la creación del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), situación que fue favorecida por los altos precios internacionales de los hidrocarburos y sus derivados.

Una política específica del actual Gobierno fue la incorporación del transporte departamental de pasajeros al régimen general impositivo, que impactó favorablemente en la ampliación de la base tributaria. Otro avance importante en la política tributaria de este periodo lo constituye la modificación del Código Minero en la parte tributaria, mediante la creación de una regalía en vez del Impuesto Complementario a la Minería (ICM). la aplicación plena del IUE y la creación de una alícuota adicional a las utilidades, esto con el objeto de captar las rentas que el sector minero está obteniendo al presente, debido a la excelente coyuntura de precios.

Actualmente, la política tributaria que se aplica se encuentra en el marco del Plan Nacional de Desarrollo y la actual CPE, pretendiendo incorporar criterios de progresividad y equidad al sistema tributario, como también incrementar la base tributaria impositiva, respetando los principios de universalidad y la capacidad contributiva de los ciudadanos bolivianos.

3. - La política tributaria en el marco de la Constitución Política del Estado en actual vigencia

Es necesario remarcar que la CPE, al ser la norma suprema de la cual se desprenden todas las leyes y consiguientemente las políticas específicas, da origen también a la política tributaria, la cual se encuentra establecida en los diferentes artículos que están presentes tanto en el capítulo correspondiente al régimen económico como en otros, aspecto que responde a la definición de un determinado sistema y estructura impositiva.

Si analizamos los diferentes artículos referidos a temas económicos en general y otros tributarios en particular, veremos cómo, a partir de éstos, se va configurando un modelo determinado de política tributaria, en base a principios que son de aceptación general y definen criterios normativos sobre los que se asientan tanto la formulación de políticas y su aplicación en el aspecto práctico como el cuerpo de normas legales que regirán su accionar.

Las disposiciones en el aspecto económico así como los principios fundamentales sobre los que se asienta la política tributaria boliviana se hallan presentes en el texto de nuestra CPE vigente. El principio básico de la tributación contribuir en proporción a la capacidad económica al sostenimiento de los servicios públicos, se consigna en el inciso d), artículo 8. el que está ligado a la capacidad de pago de las personas, definiendo que los tributos deben establecerse de acuerdo a esa capacidad, la cual está relacionada directamente con la situación económica de las personas

Este principio representa el fundamento especialmente de los impuestos personales y directos, aunque también se lo utiliza en los impuestos indirectos, cuando se lijan tasas más bajas a bienes consumidos por personas de ingresos bajos. De esta manera, si el sostenimiento de los servicios públicos se encuentra financiado de acuerdo a la aplicación de este principio, entonces se producirá un proceso de redistribución del ingreso. Su forma de utilización además de establecer cuál es el mejor índice de capacidad económica, si la renta, el patrimonio o el consumo, o una combinación de los tres, definirá si la forma de imposición para cada impuesto será proporcional, progresiva o regresiva,

El artículo 22 de la CPE garantiza la propiedad privada, siempre que el uso que se haga de ella no sea perjudicial al interés colectivo. Esta garantía es fundamental a la hora de definir un determinado modelo de política tributaria, ya que establece un escenario de seguridad jurídica. base fundamental para el desenvolvimiento de cualquier actividad económica sujeta al pago de impuestos. Este artículo no sólo es importante por eso. sino también por ser un indicador hacia la comunidad internacional de que el país tiene un amplio respeto por la ley al momento de acoger la inversión extranjera directa

El artículo 26 de la CPE establece que ningún impuesto es obligatorio, sino cuando se ha establecido conforme a las prescripciones de la Constitución. Los perjudicados pueden interponer recursos ante el Tribunal Constitucional contra los impuestos ilegales Los impuestos

municipales son obligatorios cuando en su creación han sido observados los requisitos constitucionales. En este artículo se define claramente un principio esencial en la elaboración de la política tributaria, y es el principio de legalidad en la creación de cualquier impuesto, es decir que no puede existir impuesto sin ley. debiendo además cumplir con todo el procedimiento de aprobación definido en la CPE, tanto en el caso de impuestos administrados por el Gobierno central como en el de los que administran los gobiernos municipales. Además, define un derecho fundamental de las personas, reflejado en su facultad de interponer recursos de inconstitucionalidad ante cualquier transgresión a la disposición establecida en este artículo

En el artículo 27 se establece que los impuestos y demás cargas públicas obligan igualmente a todos, es decir que su creación distribución y supresión tendrán carácter general, debiendo determinarse en relación a un sacrificio igual de los contribuyentes en forma proporcional o progresiva Esta disposición resume el marco bajo el cual debe diseñarse y desenvolverse la política tributaria, ya que su contenido es rico en principios, tal es así que, en primera instancia, define el principio de igualdad, bajo el cual todos somos iguales ante la ley, por lo cual la aplicación de la normativa tributaria nos afecta a todos en la misma forma, obviamente en el marco del principio de legalidad y tomando en cuenta la aplicación del principio de capacidad de pago de las personas.

También establece un principio que es muy importante al momento de definir una política tributaria, y es el de generalidad, bajo el cual los impuestos u otras cargas públicas alcanzan a todos, pero no sólo al momento de ser cobrados sino también al momento de ser distribuidos o suprimidos.

Finalmente, los dos principios explicados anteriormente son subordinados a la aplicación de una metodología de imposición que puede ser proporcional o progresiva, dejando en este caso la decisión a los formuladores de la política tributaria la definición acerca de aplicar los tributos en forma proporcional a todos o hacerlo en forma progresiva sólo a aquéllos que tienen rentas más elevadas, reavivando la discusión acerca de si es mejor que todos paguen, aunque sea montos mínimos para que adquieran una cultura tributaria, o paguen sólo los pocos que tienen ingresos importantes, eximiendo a las mayorías de bajos ingresos y acostumbrándolos de esta manera a tratamientos preferenciales y no a contribuir como es debido.

La atribución 2da, del artículo 59 dispone que, a iniciativa del Poder Ejecutivo, se podrá imponer contribuciones de cualquier clase o naturaleza, suprimir las existentes y determinar su carácter nacional departamental o universitario, así como decretar los gastos fiscales. La trascendencia de este mandato radica en que se determina la potestad tributaria que tiene cada nivel de gobierno para poder crear tributos, administrar alcuotas o tributos, aspectos fundamentales para la formulación de la política tributaria.

Si entendemos a la potestad tributaria como "La facultad del Estado para crear, modificar y suprimir tributos en su territorio o sobre actividades de sus nacionales en el extranjero" y que el grado de ejercicio de esta potestad tributaria está relacionado con el tipo de Estado y el desarrollo de los procesos de descentralización político-administrativa, llegamos a la conclusión de que, en el país, el nivel nacional crea los tributos y define sus elementos constitutivos en forma plena, razón por la cual el nivel subnacional no ejerce potestad tributaria alguna, salvo en el caso de los gobiernos municipales, los cuales tienen potestad derivada en el caso de tasas y patentes, aunque deben ser aprobadas por el Senado Nacional, de acuerdo a la atribución 4ta del artículo 66 de la CPE,

En el marco de esta atribución, las ordenanzas de tasas y patentes municipales son aprobadas por el Poder Legislativo, previo dictamen técnico del Ministerio de Hacienda, confirmándose que dentro de la CPE se otorga a los gobiernos municipales la facultad de crear tasas y patentes, dependiendo del resultado del dictamen técnico, que puede condicionar su aprobación, a pesar de no existir procedimientos técnicos claros para la valoración de las mismas.

El párrafo I del artículo 136 determina que son de dominio originario del Estado, además de los bienes a los que la ley les da esa calidad, el suelo y el subsuelo, con todas sus riquezas naturales, las aguas lacustres, fluviales y medicinales, así como los elementos y fuerzas físicas susceptibles de aprovechamiento. Este artículo tiene mucha importancia por la magnitud tributaria que en el último periodo ha adquirido la explotación de los recursos naturales, especialmente los no renovables, como los mineros e hidrocarbúricos, los cuales, por los altos niveles de ingresos que generan y por la complejidad de su administración, han dado lugar a la definición de un tratamiento tributario y de distribución diferente a las demás actividades sin tomar en cuenta este mandato y en el que la asignación y distribu

ción ha sido definida en base a criterios discrecionales que hasta ahora generan conflicto de intereses entre las regiones y el Poder Ejecutivo.

Los parágrafos I y II del artículo 146 de la CPE disponen que las rentas del Estado se dividen en nacionales, departamentales y municipales, y se invertirán independientemente por sus Tesoros, conforme a sus respectivos presupuestos, y en relación al plan general de desarrollo económico y social del país. La ley clasificará los ingresos nacionales, departamentales y municipales. Este artículo tiene una importancia significativa debido a que permite determinar la política tributaria por niveles (nacional y subnacional), es decir, determinar cuáles son los tributos que le corresponden administrar o percibir a cada uno, el monto que le corresponderá a cada uno de ellos y los deberes y obligaciones respecto a la percepción de estos impuestos, así como su correcta inversión en función al Plan General de Desarrollo.

Los parágrafos I y II del artículo 153 de la CPE establecen que las prefecturas de departamento y los municipios no podrán crear sistemas protectores ni prohibitivos que afecten a los intereses de otras circunscripciones de la República, ni dictar ordenanzas a favor de los habitantes del departamento, ni de exclusión para otros bolivianos. No podrán existir aduanillas, retenes ni trancas de ninguna naturaleza en el territorio de la República, que no hubieran sido creadas por leyes expresas. Este artículo busca evitar la existencia de tratamientos discriminatorios para algunas personas o preferenciales o excluyentes para otras, pero el tema de fondo apunta hacia el establecimiento de una política de libre tránsito tanto de personas como mercancías en todo el país, esto con el objeto de evitar la aplicación de cobros irregulares que ocultan tras de sí impuestos o tasas encubiertas creadas al margen de la ley.

Los parágrafos I y II del artículo 200 de la CPE sostienen que el gobierno y la administración de los municipios están a cargo de gobiernos municipales autónomos de igual jerarquía. En los cantones habrá agentes municipales bajo supervisión y control del gobierno municipal de su jurisdicción. La autonomía municipal consiste en la potestad normativa, ejecutiva, administrativa y técnica en el ámbito de su jurisdicción y competencia territoriales. De esta manera, la CPE vigente define la autonomía tanto en el manejo político como administrativo de los gobiernos municipales, otorgándoles potestad normativa, ejecutiva, administrativa y técnica, pero sólo en el ámbito de su jurisdicción y competencia. Esto significa que la auto-

nomía municipal sólo tiene un carácter relativo y no afecta en nada la potestad originaria del nivel nacional para establecer tributos u otras cargas públicas.

En el artículo 201 se establece la potestad normativa y fiscalizadora del Concejo Municipal y ratifica que los gobiernos municipales no podrán establecer tributos que no sean tasas o patentes cuya creación requiere aprobación previa de la Cámara de Senadores basada en un dictamen técnico del Poder Ejecutivo. Se define muy claramente en este artículo la potestad tributaria originaria del nivel nacional respecto al municipal, al establecer que los municipios solo podrán crear tasas o patentes previa aprobación del Senado Nacional con dictamen técnico del Poder Ejecutivo, otorgándole de esta manera a los gobiernos municipales potestad derivada para este fin.

Por otra parte, el artículo 228 señala que la CPE es la Ley Suprema del ordenamiento jurídico nacional. Los tribunales, jueces y autoridades la aplicarán con preferencia a las leyes, y éstas con preferencia a cualesquiera otras resoluciones. En base a este artículo se afirma lo referido al principio del análisis: que la CPE es el origen de todas las normas existentes en el país y por ende la madre de las políticas, de la cual se desprenden en el caso tributario todo un conjunto de leyes que configuran el marco en el cual se ha de desenvolver la política tributaria, la administración tributaria y la jurisdicción contencioso-administrativa o judicial, dando lugar a la definición de un modelo de política tributaria basado en la normativa que a continuación se menciona:

- Ley N° 2492, Código Tributario Boliviano, que establece las normas sobre las cuales se basarán las relaciones entre los sujetos obligados al pago de tributos y el Estado.
- Ley de Reforma Tributaria N° 843 (texto ordenado vigente), que determina la estructura del sistema tributario nacional a partir de la creación y definición de los diferentes impuestos, tanto en el ámbito nacional como en el municipal.
- Ley General de Aduanas (N° 1990), que define el marco legal para el funcionamiento de la administración aduanera, sus obligaciones y atribuciones además de su estructura, así como también el marco normativo tributario bajo el cual se van a desenvolver las actividades vinculadas al comercio exterior bajo sus distintos regímenes.
- Ley de Municipalidades (N° 2028), que en el aspecto tributario establece la potestad que tienen los municipios para establecer tasas y patentes municipales a partir de ordenan-

za municipal, además de las fuentes de transferencia que percibe del nivel nacional, producto de la coparticipación de los ingresos nacionales y la administración de los impuestos municipales bajo su dominio.

- Ley de Descentralización Administrativa (N° 1654), que ratifica la ausencia de potestad tributaria y en las disposiciones sólo hace referencia a las transferencias que recibe de parte del nivel nacional por concepto de regalías mineras e Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados.
- Ley de Participación Popular (N° 1551), que tiene la gran virtud de constituirse en una norma que establece un proceso de descentralización bastante profundo a nivel de municipios. además de discriminar muy claramente las rentas del Estado en rentas nacionales, departamentales y municipales, así como su forma de distribución en base a parámetros de población.
- Ley N° 2166, del Servicio de Impuestos Nacionales, que establece principalmente las funciones, atribuciones y derechos y obligaciones del Servicio de Impuestos Nacionales (SIN).

Todo este marco de principios y disposiciones contenidas en la CPE dan lugar a la estructura de Estado en el ámbito tributario, y que en forma esquemática puede ser presentada de la siguiente manera:

- Estado boliviano

Es el titular exclusivo de la potestad tributaria originaria, por lo que tiene la atribución exclusiva para crear impuestos nacionales, entre los cuales se encuentran los aranceles al comercio exterior y crear impuestos municipales para entregárselos a dominio exclusivo en su administración y cobro a los gobiernos municipales.

- Prefecturas departamentales

Carecen de potestad tributaria originaria o derivada, como se puede observar en las disposiciones de la CPE. Pueden considerarse titulares de potestad tributaria derivada, debido a su facultad de establecer tasas por prestación de servicios, esto siempre bajo la regulación del Estado.

- **Gobiernos municipales**

Son titulares del poder tributario derivado, dentro del marco jurídico definido por las leyes generales y su ley orgánica. Pueden establecer tasas, patentes y contribuciones especiales (reguladas por el Estado), además de tener el dominio exclusivo de recaudación y administración de impuestos sobre bienes inmuebles. Impuesto sobre vehículos automotores e impuesto a las transferencias de bienes inmuebles y vehículos automotores.

En este sentido, la política tributaria depende en gran parte, excepto en lo concerniente a tasas por servicios prestados y patentes, del nivel nacional, quien es el que detenta la potestad tributaria originaria, por lo que es él quien determina cual será el sistema tributario a ser aplicado, así como la estructura que tendrá.

En conclusión, el sistema tributario actual está basado en los principios establecidos en la CPE. Tal es el caso del principio de capacidad contributiva, bajo el cual se han creado un régimen general de tributación y otros regímenes especiales tanto para las personas que desempeñan actividades de bajo rendimiento económico como para las personas dependientes que tienen bajos salarios, observando siempre en la creación de cualquier impuesto lo establecido por el principio de legalidad de la CPE.

Por otra parte, el sistema y estructura tributarios están basados en los principios básicos que establece la CPE, tales como los de igualdad, generalidad, proporcionalidad y progresividad, ya que es un sistema de base muy amplia, con muy pocas exenciones y que tiene en su composición un número de impuestos basados tanto en alícuotas proporcionales, como ser el IVA, ICE, IUE IT, ITF, IDH, como progresivos, como los impuestos a la propiedad de bienes o el RCIVA. Pese a ello, siempre estará presente la discusión en cuanto a si el sistema debe ser más o menos progresivo, es decir, si es que las grandes mayorías de pocos recursos no deben tributar y otorgar calidad de progresividad al sistema, o deben hacerlo proporcionalmente, y la redistribución realizarse via gasto público.

Una tarea pendiente de la política tributaria es establecer un tratamiento similar, como cualquier actividad, a los sectores de hidrocarburos y minería, los cuales, por sus condiciones especiales y bastante complejas, siempre son sujetas a tratamientos diferenciados, que

en algunos casos devienen en un incremento elevado en la carga tributaria, aspecto que puede desfavorecer en el mediano y largo plazo a las inversiones.

No se debe perder de vista el hecho de que la política tributaria se constituyó en un instrumento de estabilización macroeconómica por su impacto en el déficit fiscal, y que a lo largo de las políticas tributarias implantadas se ha ido construyendo un sistema tributario nacional que es administrado por un solo ente, a un bajo costo y con pocos tributos, de manera que se facilita el cumplimiento tributario de los ciudadanos.

4. - Modelo de Estado en el contexto del proyecto de Constitución

El modelo de Estado que propone el proyecto de Constitución aprobado por la Asamblea Constituyente es el unitario social de Derecho plurinacional, comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías; el mismo que aparentemente significa el renacimiento del Estado proteccionista que pretende velar y proteger la salud, garantizando los accesos al seguro universal y a los servicios gratuitos públicos, estableciendo al mismo tiempo que son propiedad del Estado y que no podrán ser privatizados ni concesionados. Asimismo, establece el derecho a la seguridad social con carácter gratuito y propone a la educación como la función suprema y primera responsabilidad financiera del Estado, con la obligación indeclinable de sostenerla, garantizarla y gestionarla, asumiendo a su vez la carga presupuestaria de la formación y capacitación docente.

Este modelo considera a la fuerza de trabajo como la principal fuerza productiva y obliga al Estado a establecer políticas de empleo que eviten la desocupación y la subocupación, con remuneración justa. De la misma manera, reconoce la propiedad privada individual o colectiva, siempre que ésta cumpla una función social. Asimismo, acepta tácitamente la libre empresa, mediante el derecho a la libre asociación empresarial

5. - Aspectos tributarios en el proyecto de Constitución del Estado aprobado por la Asamblea Constituyente

Complementariamente a las competencias del Estado, este proyecto establece en el numeral 7, artículo 109, el deber ciudadano de tributar en proporción a su capacidad eco

nómica. conforme con la ley. Como parte de la estructura funcional del Estado aparece a la cabeza la Asamblea Legislativa Plurinacional, que tiene entre sus atribuciones aprobar leyes en materia tributaria, crédito público o subvenciones, para la realización de obras públicas y de necesidad social.

Dentro este marco competencial del Estado,, el párrafo I del artículo 323, en lugar de plantear apropiadamente los límites constitucionales al poder tributario como principios tributarios, se los menciona como principios de la política fiscal, refiriéndose a que dicha política debe basarse en los principios de capacidad económica, igualdad, progresividad, proporcionalidad, transparencia, universalidad, control, sencillez administrativa y capacidad recaudatoria. Es decir que se entremezclan y confunden en un solo artículo los principios tributarios de capacidad económica, igualdad, progresividad, proporcionalidad y universalidad (generalidad), con los que bien pueden constituirse en atributos de una buena administración tributaria, que son los de transparencia, control, sencillez y capacidad recaudatoria.

Se debe hacer notar que el principio tributario de universalidad (generalidad), descrito precedentemente, no es considerado en los párrafos II y III del artículo 394, al sostener que la pequeña propiedad y la propiedad comunitaria o colectiva no están sujetos al pago de impuestos a la propiedad agraria, hecho que significaría a su vez que estas formas de propiedad no son aprovechables económicamente y. al no tener un objetivo económico, deben ser subvencionadas por el Estado

De igual manera, el párrafo IV del artículo 351 contraviene el principio tributario de universalidad (generalidad), al establecer que las empresas bolivianas o extranjeras pagarán impuestos y regalías cuando intervengan en la explotación de recursos naturales, y que los cobros a que den lugar no serán reembolsables, situación controversial, puesto que actualmente son permitidos legalmente los reembolsos. Basta recordar que. cumpliendo el principio de generalidad, la Ley N° 1606 (Modificaciones a la Ley No 843), de 22 de diciembre de 1994, incorporó dentro del sistema tributario al Impuesto Sobre las Utilidades de las Empresas (IUE), en reemplazo del Impuesto a la Renta Presunta de las Empresas (IRPE), cuya principal razón fue el reconocimiento de la acreditación de los pagos de este impuesto en los países de origen, como parte de la seguridad jurídica para las empresas extranjeras inversoras en el país y en estricto acatamiento a la norma constitucional. Lo propio ocurre con

la neutralidad impositiva para el caso de los impuestos indirectos, en los que se devuelven los impuestos que pagan las empresas exportadoras en el ámbito local y en la importación de bienes y servicios para sus productos destinados al mercado externo, con el objeto de no exportar los mismos a los países de destino.

Un tema de mucha relevancia y que el proyecto de Constitución aprobado omite es el principio de la no confiscatoriedad, a través del cual los ciudadanos que consideren injustos o no apropiados los cobros de impuestos por parte de la administración tributaria pueden impugnar los mismos por la vía administrativa o en segunda instancia interponer recursos contenciosos jurisdiccionales, los mismos que pueden llegar a ventilarse en la Corte Suprema, criterio que ya se halla inserto en el artículo 117 de la CPE vigente, donde se establece a la Corte Suprema de Justicia como "el máximo tribunal de justicia ordinaria, contenciosa y contenciosa-administrativa", disposición que rescata y reafirma el Código Tributario, cuando señala que una vez agotada la vía administrativa (en la Superintendencia Tributaria), los afectados con sus resoluciones pueden acudir a la vía contencioso-administrativa para hacer valer sus derechos.

El proyecto de CPE describe la potestad originaria del nivel nacional, al referir en el artículo 323 que sólo podrán establecerse tributos por ley aprobada por la Asamblea Legislativa Plurinacional y el poder derivado a las instancias subnacionales, al establecer que la aprobación y recaudación de tasas y patentes para la gestión de servicios públicos de las entidades territoriales autónomas y descentralizadas deben ser reguladas por ley. disposición que se complementa con lo establecido en el inciso 8 del párrafo I del artículo 159 e inciso 8 del artículo 160, que indican que entre las atribuciones del órgano legislativo está la de aprobar leyes en materia tributaria, procesos que deben iniciarse en la Cámara de Diputados.

Sin embargo, se produce un error conceptual en el proyecto de CPE al señalarse en el inciso 27 del artículo 299 que los impuestos y tributos son una competencia privativa e indelegable del Estado Plurinacional, puesto que la teoría tributaria y el propio Código Tributario establecen como tributos a los impuestos, tasas, patentes y contribuciones especiales.

Por otra parte, el inciso 23 del párrafo I del artículo 303 señala que es competencia de los municipios autónomos dentro de su jurisdicción crear y administrar tributos propios, de

acuerdo a la legislación del Estado Plurinacional. y el párrafo III del artículo 323 dispone que la aprobación y recaudación de tasas y patentes para la gestión de servicios públicos de las entidades territoriales autónomas y descentralizada será regulada por ley.

Al respecto, y en el supuesto caso que el proyecto de CPE categorice como tributo a la patente, equivocadamente se le atribuye su aprobación y recaudación para la gestión de servicios públicos, ya que el hecho imponible de la tasa, conforme señala el Código Tributario, es "la prestación de servicios o la realización de actividades sujetas a normas de Derecho Público individualizadas en el sujeto pasivo", no correspondiendo de esta manera al hecho imponible de la patente.

Por otra parte, en el párrafo IV del artículo 323 se señala que el objetivo de la política arancelaria es la protección de la producción boliviana y además generar ingresos para el Estado, siendo la primera una de las tareas prioritarias que debe asumir el Estado, creando condiciones para la protección de nuestra capacidad productiva, pero no así la segunda, puesto que generar ingresos no constituye el eje central de la política arancelaria.

Respecto a los ingresos no tributarios, el proyecto de CPE en el artículo 351 establece la obligación del pago de regalías por las empresas privadas, extranjeras o nacionales, sin hacer referencia a si las empresas del Estado deben cumplir con el pago de las mismas.

Llama la atención también lo descrito en el párrafo II del artículo 319, en sentido de que el Estado debe considerar para la definición de los precios en la comercialización de los recursos naturales a la regalía, siendo que los precios de éstos generalmente son definidos por el mercado internacional. Este criterio debería ser revisado, o en su caso aclarado.

Por otra parte, este proyecto detalla aspectos tributarios y económicos que deberían estar expresados jerárquicamente en leyes específicas, como la no prescripción de deudas y daños económicos causados al Estado y las penas por ley que deben otorgar sanciones en los casos de ilícitos económicos, especulación, acaparamiento, agio, usura, contrabando, evasión impositiva y otros delitos económicos conexos.

El poder originario y derivado del modelo de Estado aprobado por la Asamblea Constituyente se lo puede describir en el siguiente esquema:

Estado Plurinacional	Poder originario Competencias	Impuestos y tributos Pública fiscal, Hacienda pública, Régimen aduanero y aduancero, Registro de derechos reales, Titulación de tierras, Régimen general de servicios públicos.
Gobiernos de los departamentos autónomos	Poder derivado	Establece como ingresos propios de las entidades territoriales autónomas y descentralizadas, los recursos captados por sus gobiernos y los obtenidos de la explotación de los bienes y servicios correspondientes de acuerdo con la ley. Por tanto, se otorga el poder derivado a los departamentos autónomos de administrar sus tributos como contraprestaciones de sus servicios, pero previa legislación del Estado Plurinacional. Esto se confirma al establecerse que la administración económica y financiera del Estado se rige por su presupuesto, y como competencia de los departamentos aprobar el presupuesto departamental.
Regiones autónomas	Poder derivado	De acuerdo a ley, serán ingresos propios de las entidades territoriales autónomas y descentralizadas los recursos captados por sus gobiernos y los obtenidos de la explotación de los bienes y servicios correspondientes.
Autonomía indígena originario-campesina	Poder derivado	Se deriva que mediante ley se transfiera automáticamente por el Estado Plurinacional los recursos necesarios para el cumplimiento de sus competencias, por lo que no faculta crear ni administrar tributo alguno.
Gobiernos municipales	Poder derivado	Se otorga a los municipios la facultad de crear y administrar tributos a partir de la legislación del Estado Plurinacional. Asimismo, se faculta la administración del registro de catastro de bienes inmuebles y de vehículos, así como la administración y ejecución de políticas de desarrollo urbano, asentamientos humanos, servicio de alumbrado público, ejecución de obras públicas de infraestructura, de servicio al ciudadano y la regulación de los servicios de sanidad y salubridad, de la comercialización de alimentos, los que podrán ser financiados con categorías tributarias como ser: impuestos, tasas, patentes y contribuciones especiales.

6. Estatuto del departamento autónomo de Santa Cruz

Para realizar un análisis de la propuesta de Estatuto del departamento autónomo de Santa Cruz en el ámbito de la política tributaria es necesario partir de su contexto más general, en el cual se puede destacar su orientación clara hacia un tipo de economía más abierta, en la cual tenga mayor preponderancia la libre iniciativa y la vigencia de un sistema de libre mercado. Esto se puede deducir de lo dispuesto en el artículo 2. referido a los derechos Fundamentales de las personas, donde se destacan tres derechos fundamentales que hacen a la idea: derecho a la seguridad jurídica, derecho de igualdad ante la ley y derecho a la propiedad privada, individual y colectiva, siempre que cumpla una función social, los cuales por sí mismos otorgan una sensación de estabilidad y seguridad a los agentes económicos, que pueden ser nacionales o extranjeros.

El título segundo del Estatuto hace mención a las competencias del Gobierno departamental autónomo de Santa Cruz y determina en el artículo 6 como competencias exclusivas la de ejercer la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, sobre la administración de bienes y rentas y tributos de carácter departamental, entre otras.

Se puede observar en la redacción de este artículo y concretamente en el ámbito tributario que se produce un quiebre estructural en la posesión de la potestad tributaria originaria, la cual se propone que sea compartida entre el nivel nacional y el nivel departamental autonómico. es decir que. a partir de la aprobación del Estatuto, el departamento está facultado para crear impuestos, tasas o contribuciones especiales, así como recaudarlos y administrarlos, es decir que el departamento autonómico ya puede hacer política tributaria a partir de la vigencia del Estatuto.

No queda muy claro en la redacción la diferenciación entre lo que es competencia y potestad. Pareciera que en este caso concreto lo que se le está otorgando al departamento no son competencias sino la facultad o la potestad de poder legislar, reglamentar y ejecutar temas varios. Tampoco queda claro el alcance del concepto de tributos de carácter departamental. ya que el mismo y la manera como está establecido tienen un alcance muy genérico. es decir que el departamento autonómico tendría la facultad de crear impuestos al consumo, a la renta o al patrimonio y declararlos como departamentales, generando de esta manera problemas de doble tributación, aspecto que hace inmanejable cualquier sistema tributario.

El artículo 20 del capítulo primero, referido a la Asamblea Legislativa Departamental, otorga a ésta, en el ámbito tributario, la atribución de establecer tributos a través de ley aprobada con el voto de dos tercios de sus miembros presentes, es decir que puede crear impuestos departamentales, tasas por prestación de servicios y en su caso contribuciones especiales que pueden ser para mejoras o inversión en nuevas obras. En este punto, tal como se expresó anteriormente, lo que destaca es el grado de generalidad que se le da al aspecto de establecer impuestos, ya que la discusión va a orientarse hacia la definición de cuáles son nacionales y cuáles departamentales.

También se hace referencia a la atribución de establecer una adecuada distribución de los recursos departamentales para las provincias, definiendo de esta manera un marco para

normar la coparticipación de recursos entre el departamento y los municipios, sin definir los parámetros o variables sobre las cuales se realizaría.

En el marco de lo que representa la aplicación de la política tributaria, el artículo 29, relativo a las atribuciones del Gobernador, determina que éste reglamentará los impuestos propios del departamento y los que le sean asignados mediante Ley de la República. Como se puede observar, si bien la Asamblea Legislativa Departamental tiene el poder de crear tributos, el Gobernador solo puede reglamentar la aplicación de los impuestos propios y los que le sean asignados por ley. no explicándose qué pasará con la reglamentación de las tasas o contribuciones especiales. Parece que en ese aspecto existe una insuficiencia en el planteamiento. Por otra parte, no es necesaria la mención a los impuestos cedidos por ley al departamento, ya que los mismos en ese momento pasan a ser propios.

Un tema que llama la atención dentro del régimen de recursos naturales no renovables y que está referido a hidrocarburos, minería y siderurgia es el hecho de que se propone que sea el departamento quien se haga cargo de la normativa, control y fiscalización de la producción, sin tomar en cuenta la normativa nacional vigente, el papel de los ministerios correspondientes y los entes nacionales existentes para realizar esta tareas (YFPB, COMIBOL). También se plantea que, a través de una secretaria departamental, se controle la correcta aplicación del pago de regalías y de impuestos que gravan a la actividad.

En lo que se refiere al tema tributario y el papel que desempeñan las autoridades nacionales, hay que partir de la definición constitucional de que los recursos son propiedad del Estado, por lo cual los entes de carácter nacional creados para el efecto deben ser los que realicen tales tareas, sin perjuicio de que el nivel departamental los coadyuve y apoye. Éste es el caso concreto de los impuestos donde existe una administración tributaria especializada en esta tarea, cuyos costos de operación necesariamente serán más bajos que los de la mencionada secretaria departamental, por cuestiones de escala y competencia.

Haciendo un breve análisis de la propuesta sobre las fuentes de ingresos que serían parte de los recursos del departamento, se puede observar la siguiente tendencia que debería tomar tanto la política como la administración tributaria:

Al hablar de impuestos nacionales cedidos total o parcialmente por el Gobierno nacional y recargos sobre dichos impuestos, se está planteando que alguno o algunos de los impuestos que son parte de la actual estructura tributaria pasen a dominio total o parcial del departamento, lo cual es racional desde el punto de vista de la adopción de un régimen de autonomías, aunque también se propone la utilización de un sistema de recargos por parte del departamento sobre los impuestos nacionales, lo cual constituiría en su caso un incremento en las alícuotas de ciertos impuestos, debiendo antes de aplicarse hacer un análisis muy serio sobre la carga tributaria que esto representa para las personas, lo que no quiere decir que no puede ser utilizado como un instrumento de generación de ingresos.

Respecto a las otras fuentes, como la coparticipación de los recursos de la renta nacional, las transferencias de recursos desde el Tesoro General de la Nación para la administración de las competencias transferidas, los empréstitos, las regalías departamentales, la participación en los ingresos generados por el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) y la participación en los ingresos generados por el Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD), ya forman parte en la actualidad de los recursos departamentales, salvo la discusión existente al presente sobre la forma de distribución del IDH que se ha establecido mediante la ley de creación de la renta dignidad, la cual se plantea resolverla a partir de la creación de un fondo de compensación departamental.

En este capítulo la única fuente de recursos sin una conceptualización clara es la referida a los impuestos departamentales, de los que no se dice cuáles son o podrían ser y si tendrían los mismos hechos o bases imponibles que los impuestos nacionales, lo cual daría lugar a sendas discusiones acerca de su aplicación y pertenencia.

Un tema destacable es el que define claramente la no existencia de rentas destinadas, ya que todos los ingresos serán concentrados en un solo Tesoro departamental, bajo el principio de caja única, por lo que la inversión y gasto solo serán realizados a partir de la aprobación de un presupuesto.

Un avance muy importante en lo relativo a tributos es el tratamiento que se da a las contribuciones especiales, ya que hasta ahora, en todo el tiempo que ha sido aplicada la ley tributaria desde 1986, este instrumento no ha sido utilizado, teniendo en forma potencial y especialmente para el ámbito departamental y municipal muchas perspectivas de cons

tuirse en una fuente de recursos importante en función al uso y nivel de la carga que se determine.

La sección quinta del capítulo octavo desarrolla el marco de la administración tributaria departamental, definiendo otra vez en una sección que no corresponde y supuestamente en forma complementaria la potestad tributaria de la Asamblea Legislativa, estableciendo que la iniciativa para la aprobación de tributos, aranceles, tasas y recargos será generada por el Gobernador.

Un aspecto destacable es la creación de la Agencia Tributaria Departamental, como un ente autárquico desligado de la administración tributaria nacional, la misma que sólo coordinaría con el Servicio de Impuestos Nacionales. SIN. Hay que considerar que esta medida no parece ni muy práctica ni racional desde el punto de vista de lo que significa la administración de impuestos, ya que se estaría fragmentando todo un sistema nacional de recaudación, fiscalización, cobranza y sobre todo de registro de contribuyentes, en muchas entidades que a la larga no tendrían ninguna relación ni contarían con información a nivel nacional, lo que disminuiría su eficiencia y posibilidades de control a nivel nacional, además del incremento de los costos, ya que no hay que olvidar que los contribuyentes no realizan solo una actividad económica ni menos lo hacen en un solo lugar o región, llegándose en algunos casos a la necesidad de la firma de convenios para intercambio de información cuando actualmente se cuenta con toda la base de datos de los contribuyentes de todo el país.

Es también ponderable la decisión de establecer incentivos tributarios a las inversiones extranjeras, pero se debe tomar en cuenta siempre que este tipo de medidas deben ser muy bien manejadas ya que tienden a convertirse en prácticas que distorsionan los sistemas tributarios y son generadoras de lo que comúnmente se denominan guerras fiscales a nivel de departamentos o en su caso municipios.

Yendo un poco más allá de sus competencias, el Estatuto define la facultad de los municipios de dictar ordenanzas municipales de ingresos tributarios, no tributarios y contribuciones especiales sin la aprobación de otro órgano del Estado nacional, es decir que otorga al municipio potestad originaria para crear impuestos y contribuciones municipales.

En resumen, la política tributaria en el Estado boliviano tomando en cuenta la vigencia de las autonomías departamentales y municipales y lo planteado por el Estatuto del departamento autónomo de Santa Cruz estará basado en el siguiente esquema general:

Gobierno departamental de Santa Cruz	Poder originario	El Estado comparte el poder originario con los departamentos y municipios autónomos
	Competencias	Ejerce la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva sobre la administración de bienes y rentas y tributos de carácter departamental, entre otras. Establece impuestos, sin obstaculizar o prohibir la circulación de mercancías o servicios. No está claro si gravía hechos imposables definidos por el Estado. Administra recargos sobre impuestos del Estado. En impuestos cedidos, define alícuotas, mínimos, exentos y reducciones a la base imponible. Establece tasas y contribuciones especiales.
Gobiernos municipales	Poder originario	Titular del poder tributario originario, dentro del marco jurídico definido por leyes orgánicas.
	Competencias	Establece impuestos sobre la propiedad de bienes inmuebles, impuesto sobre la propiedad de vehículos automotores e impuesto sobre transferencia de bienes inmuebles y vehículos automotores. Establece tasas, patentes y contribuciones especiales.

7. Conclusiones

De todo lo descrito hasta aquí, se puede establecer que existe una clara contraposición entre el planteamiento de elementos de política tributaria presente en el Proyecto de CPE aprobado por la Asamblea Constituyente y el Estatuto Autonómico propuesto por el Departamento de Santa Cruz. En el primer caso, la potestad tributaria originaria de crear impuestos y tributos es exclusiva del Estado Plurinacional, otorgando poder tributario derivado a los departamentos autónomos y municipios para crear tributos sólo a partir de leyes orgánicas. Un aspecto a destacar en este punto es la omisión en el Proyecto de CPE de la otorgación de potestades para los departamentos que optaron por el centralismo, no existiendo un tratamiento económico, financiero o tributario sobre el cual basen sus acciones.

En cambio, el Estatuto Autonómico de Santa Cruz otorga potestad tributaria originaria al departamento autónomo y a los municipios, estableciendo de esta manera una separación entre la potestad tributaria originaria nacional, la departamental y la municipal, es decir que, a partir de esta norma, los departamentos y municipios podrán crear sus propios tributos sin acudir al Poder Legislativo del nivel nacional.

En esa línea, el Estatuto crea una administración tributaria propia para la recaudación y administración de los tributos del departamento, la misma que sólo mantendría relaciones de coordinación con el Servicio de Impuestos Nacionales, además de definir que los ingresos provenientes de los tributos cobrados serán coparticipados con los municipios, pero sin establecer los criterios de distribución ni los parámetros sobre los cuales se aplicará la mencionada coparticipación.

Al respecto, y como reflexión para la definición de un criterio en el tema de la potestad tributaria, es bueno tener conciencia que, pese a adoptar diversas formas de Estado, que van desde el unitario hasta el federal, pasando por el autonómico, los diversos países han optado en su gran mayoría por retener la potestad tributaria originaria en el nivel nacional, siendo una excepción el otorgarla a cualquier nivel subnacional. En la medida que el Estado otorga potestad tributaria derivada a los niveles subnacionales, establece una serie de medidas y mecanismos que limitan la utilización de esa potestad, especialmente en aquellos tributos que tienen, por el carácter de sus hechos imposables, un ámbito de alcance nacional.

Por más que los distintos países hayan logrado un avance sustancial en el proceso de descentralización político-administrativa, siempre han tenido el cuidado de establecer límites a la potestad tributaria, velando siempre que ésta se encuentre dentro del dominio del nivel nacional. Hay países que tienen una larga trayectoria e importantes avances en el proceso descentralizador, como Brasil, que, pese a ser un país federal y reconocer la potestad tributaria a los niveles subnacionales, establece mecanismos de limitación a dicho poder en la propia CPE, en la cual se crean impuestos y se definen sus elementos constitutivos y el tratamiento de las exoneraciones y exclusiones. Otro caso es España, país que es tomado como ejemplo para Latinoamérica en cuanto a la definición de su estructura político-administrativa y por sus avances en el proceso descentralizador. España establece una posición más centralista al momento de definir la potestad tributaria, la cual se encuentra concentrada en el nivel nacional a partir de la definición de que las facultades tributarias de los niveles subnacionales deben estar sujetas al cumplimiento de una ley orgánica o una de bases. Finalmente, en Colombia, si bien se reconoce potestad tributaria a los niveles subnacionales, en la práctica lo que se hace es concentrar la potestad tributaria originaria en el nivel nacional, con la excepción del impuesto sobre la propiedad inmueble, que goza de potestad tributaria del nivel municipal.

Aspectos a ser tomados en cuenta en la definición de la política tributaria en un escenario de autonomías y descentralización fiscal

- A partir de la definición del tipo de Estado definido en la Nueva CPE, se debe establecer la potestad tributaria originaria y la potestad tributaria derivada, así como sus límites.
- Se debe definir que los aranceles y los tributos que gravan las importaciones forman parte exclusiva del nivel nacional.
- Las sobretasas deben ser contempladas como mecanismo de captación de recursos que el Estado central pueda derivar a las instancias subnacionales.
- Los impuestos a los recursos naturales y medio ambiente, por ser riqueza y por ser patrimonio nacional, deben constituir fuente de recursos del Gobierno central. Este criterio se ampara en el concepto de que estos recursos estratégicos son de todos los bolivianos, por lo que deben constituir fuente de dominio del Gobierno central y ser distribuidos vía coparticipación a los otros niveles subnacionales.
- Los impuestos indirectos, como ser los impuestos al consumo (IVA, ICE), por sus bases móviles y la dificultad de determinar espacialmente sus hechos imponibles, deberían ser considerados como fuente de recursos de dominio del nivel central, considerando también la optimización de los costos de administración de los mismos.
- Los impuestos a las rentas de las personas jurídicas o empresas (IUE) deben ser fuentes de ingresos de dominio del Gobierno central, ya que los resultados de su gestión van a depender de actividades realizadas en los diferentes ámbitos subnacionales, y no solamente del domicilio legal de la empresa, por lo que, al constituirse en fuente nacional, ahorraría costos administrativos, además de posibilitar su distribución vía transferencia.
- Los impuestos a las rentas de las personas naturales, en base al principio de correspondencia fiscal, deben constituir fuente de ingresos de dominio del gobierno departamental. Los departamentos deben tener la facultad de gravar a las rentas de sus ciudadanos de acuerdo a su capacidad económica y contributiva, ya que los hechos generadores son de baja movilidad y de base estable.
- Los impuestos a los bienes inmuebles y vehículos son de base inmóvil y de fácil identificación de los hechos generadores y de los contribuyentes. En base a este criterio, es recomendable que los recursos producto de los gravámenes a los mismos sean fuente de recursos locales (municipales). Además, se debe tener en cuenta que la característica de estos impuestos es que llevan una estricta relación entre los beneficios que los ciuda

danos perciben y la obligación que deben cumplir bajo el principio de correspondencia fiscal.

Los tributos basados en el principio del beneficio y las cargas al usuario (tasas y contribuciones). pueden ser recaudados por todos los niveles y constituirse en sus fuentes de ingreso.

Actualmente, los incentivos tributarios crean inequidad entre regiones, empresas y personas naturales, por lo que la Constitución Política debe establecer un criterio que precautele un igual tratamiento para todos, sin ventajas que creen diferencias.

Como forma de distribución equitativa de los recursos tributarios se debe considerar el esfuerzo fiscal como correspondencia a los recursos recibidos por el Estado.

La administración tributaria de los tributos correspondientes al nivel nacional deben estar a cargo de una entidad única. Asimismo, aquellos tributos que hayan sido cedidos o los recargos sobre impuestos nacionales percibidos por el nivel subnacional, por cuestión de escala, también deberían ser administrados por esa entidad, ya que lo importante en este caso no es quién cobra el tributo sino su percepción.

Evaluación del costo-efectividad del gasto social en educación y salud en Bolivia

Eric Larrazábal Antezana

Resumen*

Una de las mayores preocupaciones de la política de desarrollo reside en mejorar la calidad de los recursos humanos para alcanzar niveles de productividad más altos. La calidad en el trabajo puede alcanzarse por medio de la educación y el mejoramiento de los niveles de salud y nutrición de la población. El presente trabajo apela al Análisis Costo-efectividad como una forma de evaluar el impacto del gasto social en Bolivia a lo largo de una década, el cual, independientemente de los diversos cambios de administración gubernamental que ocurrieron, se mantuvo consistente, y, lo que es más importante, mostró resultados efectivos en la población estudiantil y en la salud de la población. La limitación recurrente reside en la disponibilidad de información estadística desagregada a nivel municipal para evaluar la efectividad del gasto social a ese nivel. Ello restringe de manera determinante las labores de monitoreo y evaluación de las políticas públicas de educación y salud, tanto a nivel nacional como a nivel local y regional por las entidades estatales correspondientes.

Abstract

One of the mayor concerns in development policies relies on the improvement of human resources in order to reach higher productivity levels. Quality in work could be reached through education and improvement of levels of health and nutrition. The present research uses the analysis Cost-efectivity as a way to evaluate the impact on social expenditure in Bolivia for a decade, that independently of the changes in governmental administration, the

El autor agradece la colaboración de Vanesa Zenteno, ayudante de Investigación del Instituto de Investigaciones Socio-Económicas (IISEC).

of statistical information at sub national levels of government (municipalities) to evaluate its social expenditures. Therefore this restricts the labor of control and evaluation of public policies both at national and regional levels.

Introducción

Una de las mayores preocupaciones de la política de desarrollo reside en mejorar la calidad de los recursos humanos para alcanzar niveles de productividad más altos. La calidad en el trabajo puede alcanzarse por medio de la educación y el mejoramiento de los niveles de salud y nutrición de la población. Esta posición ha sido compartida por la mayoría de los países en desarrollo, privilegiando dentro del gasto público al gasto en educación y salud (gasto social), o mejorando la inversión en capital humano, si se manifiesta concordancia con el enfoque de Theodore Schultz. Bolivia no ha estado al margen de esta tendencia, y en 1994 aprobó un nuevo marco legal para mejorar la calidad de la educación pública en Bolivia e inducir a la educación privada a modernizar su sistema educativo. En el caso de salud, Bolivia no realizó ninguna reforma que modifique estructuralmente el sistema de salud pública; pero fortaleció progresivamente su presupuesto.

No es una tarea muy sencilla evaluar cuál es el impacto de ambas políticas públicas en el desarrollo. En el ámbito macroeconómico prevalecen dos enfoques metodológicos: el de la Planificación de la Fuerza de Trabajo y el Análisis Costo-beneficio. El primero asume que la planificación económica es el principal mecanismo que asigna los recursos en la economía, y por tanto, su evaluación forma parte del monitoreo del Plan de Desarrollo Económico. El segundo, si bien es una herramienta de planificación, comprende que el mercado es el mecanismo que asigna los recursos; su mayor desafío reside en evaluar el beneficio del gasto o inversión social en términos monetarios, particularmente cuando existen objetivos estratégicos de alcanzar mayor cohesión social. Ante esta dificultad, surge un tercer enfoque alternativo: el Análisis Costo-efectividad, que mide una relación entre un indicador de efectividad (de impacto) respecto al valor presente del costo.

El presente trabajo apela al Análisis Costo-efectividad como una forma de evaluar el impacto del gasto social a lo largo de una década, el cual, independientemente de los diversos cambios de administración gubernamental que ocurrieron en Bolivia, se mantuvo consistente. La limitación, lamentablemente, reside en la disponibilidad de información estadística

desagregada a nivel municipal para evaluar la efectividad del gasto social a ese nivel. Ello restringe de manera determinante las labores de monitoreo y evaluación de las políticas públicas de educación y salud, tanto a nivel nacional como a nivel local y regional por las entidades estatales correspondientes. Es de suponer que en un ambiente de profundización del proceso de descentralización administrativa del Estado estos cuellos de botella puedan superarse favorablemente. También puede contribuir a ese propósito aplicar un enfoque microeconómico en ámbitos locales delimitados, para medir los retornos de la inversión en educación, manteniendo abierta la agenda de la investigación en este tema.

La elaboración de este trabajo ha sido posible gracias a la valiosa colaboración de Vanesa Zenteno, ayudante del Instituto de Investigaciones Socioeconómicas de la Universidad Católica Boliviana, en la búsqueda y procesamiento de información estadística.

1. Importancia de la educación y la salud

El gasto en salud y educación incide en la calidad de la fuerza laboral y contribuye al crecimiento de la economía, a través del mejoramiento de la productividad del trabajo, que a su vez allienta el incremento de la inversión física. Bajo este enfoque -inicialmente presentado por Schultz (1961)- los gastos sociales en educación y salud tienen el carácter de inversión (inversión en capital humano) y no de gasto. Es decir que la calidad de los recursos humanos explica la productividad de los trabajadores; y la calidad en el trabajo puede incrementarse a través de la educación¹ de los niños y adultos y la salud y nutrición de los mismos.

Las fuentes de la teoría moderna del crecimiento y del desarrollo económico no solamente consideran que los cambios en el ingreso *per capita* se explican por la acumulación de unidades físicas de capital o por el incremento de horas de trabajo *per cápita*: estudios empíricos de microeconomía se han focalizado en demostrar que las personas con mayor educación perciben ingresos más altos y generan un producto mayor que las personas que han obtenido menor educación (Psacharopoulos, 1985). Esta perspectiva microeconómica ayuda a entender la demanda individual de la educación y el incremento en los servicios

1 "Educación puede definirse ampliamente, como todas las formas de aprendizaje de un ser humano, o más específicamente, como el proceso que ocurre en escuelas e instituciones especializadas" (Schultz, 1988)

públicos por parte del Estado -la educación y la salud claramente son vistos como bienes públicos con externalidades positivas- como una manera de contribuir a mejorar la eficiencia de la economía.

Los servicios públicos de educación se extendieron a partir de la década de los 60s con bastante rapidez en los países en desarrollo, motivando un amplio interés de estudiosos en la materia (Schultz, 1988). Lo propio ha ocurrido con el creciente interés en la relación entre salud y desarrollo, que por una parte ha motivado la atención en el diseño de estrategias y programas orientados a la satisfacción de las necesidades básicas; y por otra, ha formado parte del enfoque de la inversión en capital humano, que frecuentemente ha teorizado que la productividad de las personas de menores ingresos y la formación del capital humano están positivamente afectadas por el nivel de salud y educación (Behrman y Deolalikar, 1988).

Este concepto posteriormente también fue apoyado por estudios del Banco Mundial en la década de los 80s. alegando que el desarrollo de los recursos humanos tiene una importante connotación para el crecimiento económico (Banco Mundial, 1980). Por tanto, los escasos recursos invertidos en educación y salud -más aun en economías en desarrollo- deberían ser eficientemente asignados y utilizados para mejorar la distribución del gasto en términos de equidad social y regional.

Las inequidades sociales y regionales se expresan en el hecho de que los beneficiarios de la inversión en educación y salud en las áreas urbanas tienen probabilidades más altas de recibir mejor educación y salud que las personas del área rural, y si se considera que la educación conduce a mejores posibilidades de trabajo y de ingreso, las personas de las áreas rurales enfrentan menores oportunidades de mejorar su calidad de vida. Es decir que el concepto de equidad no es un sinónimo de igualdad, por lo que el gasto social *per capita* en educación y salud no puede ser igual y el mismo para todos, debido a que los ciudadanos de un país se asientan y viven en ciudades y pueblos de distinto acceso y las necesidades de las personas difieren entre pobres y no pobres. En otras palabras, existen razones económicas y demográficas reflejadas en estructura de costos diferentes debido a las distintas condiciones de accesibilidad física de las ciudades y pueblos que explica la dispersión de la población y las condiciones de pobreza o riqueza en la que vive.

En consecuencia, las políticas públicas de educación y salud basadas en el principio de equidad deberían denotar la focalización del gasto social donde los municipios con mayor población pobre capten un mayor nivel de gasto respecto a los municipios menos pobres. Para ello, es determinante monitorear la efectividad del gasto social -medido en relaciones de costo-efectividad- para mejorar su eficiencia y productividad.

2. Interpretación de agregados económicos del gasto social

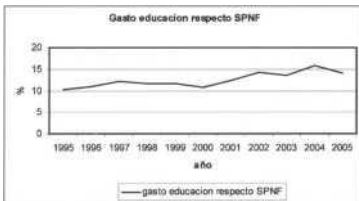
Los sistemas educativos en los países en desarrollo han registrado un extraordinario crecimiento en las últimas dos décadas. Bolivia no fue la excepción, pues el gasto en educación se incrementó de manera sustancial en una década. Entre 1995 y 2005, el gasto en educación -excluyendo al sistema universitario- como porcentaje del total del gasto público (gasto del sector público no financiero) aumentó en 37.3 %, como se puede ver en el Cuadro 1 y la Figura 1, lo que denota una clara línea de orientación hacia el gasto social como parte de la política educativa nacional a partir de la aprobación de la Reforma Educativa en 1994 (Ley 1565). En 1995 el gasto en educación dentro del gasto del sector público representaba el 10.22 %, y en el 2005 lo era del 14.03 %, registrando un pico en el 2004, con 15.77%.

Cuadro 1
Gasto en educación/gasto público del SPNF
(en porcentajes)

Año	Gasto (%)
1995	10.227
1996	11.034
1997	12.101
1998	11.593
1999	11.708
2000	10.839
2001	12.395
2002	14.266
2003	13.498
2004	15.775
2005	14.031

Fuente: Elaboración propia

Gráfico 1: Evolución del gasto en educación/gasto público del SPNF



Fuente: Elaboración propia.

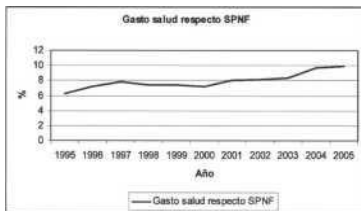
El comportamiento del gasto en salud respecto al gasto del sector público no financiero no fue menos destacable. En el mismo periodo de 1995 a 2005, el gasto en salud respecto al gasto público creció en 58.17%, de un nivel de 6.28% en 1995 a 9.93% en 2005, tal como se aprecia en el cuadro 2 y en la figura 2 siguientes:

Cuadro 2
Gasto en salud/gasto público del SPNF
(en porcentajes)

Año	Gasto (%)
1995	6.278
1996	7.175
1997	7.874
1998	7.391
1999	7.391
2000	7.220
2001	7.886
2002	8.115
2003	8.334
2004	9.733
2005	9.931

Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 2: Evolución del gasto en salud/gasto público del SPNF



Fuente: Elaboración propia.

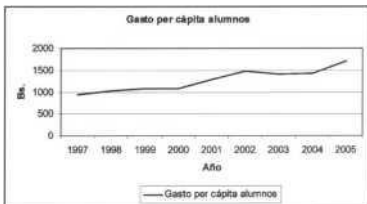
Un indicador que permite evaluar con mayor precisión el comportamiento del gasto en educación es el gasto por alumno o gasto *per capita*. En el Cuadro 3 se observa que el gasto en educación por alumno creció de manera sostenida entre 1997 y 2005, registrando un notable crecimiento de 83 % en ese periodo. El gasto *per cápita* en educación en 1997 era de Bs. 931, y en 2005 se incrementó a Bs. 1.704 por alumno, lo que representa una tasa anual de crecimiento promedio de 7.84 %.

Cuadro 3
Gasto en educación por alumno
(en Bs.)

Año	Gasto per cápita
1997	931,02
1998	1024,86
1999	1082,52
2000	1083,25
2001	1295,56
2002	1481,14
2003	1401,78
2004	1429,2
2005	1704,48

Fuente: Elaboración propia

Gráfico 3: Evolución del gasto en educación por alumno



Fuente: Elaboración propia

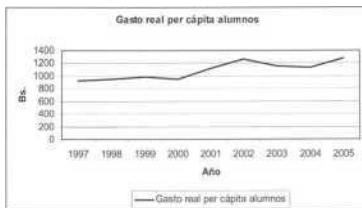
Sin embargo, una medición más precisa del gasto en educación *per capita* se consigue mediante términos reales, es decir, descontando el efecto de la inflación. Considerando el año 1997 como el año base (1997 = 100), el gasto en educación por alumno para el mismo período 1997-2005 registra un crecimiento acumulado de 37.5% y una tasa promedio anual del 4.06%, superior al crecimiento de la economía nacional para el mismo período (2.87%).

Cuadro 4
Gasto real en educación por alumno
(en Bs. de 1997)

Año	Gasto real
1997	931.02
1998	951.820275
1999	984.142919
2000	948.000961
2001	1115.96096
2002	1264.18965
2003	1158.11087
2004	1131.07143
2005	1280.22914

Fuente: Elaboración propia

Gráfico 4: Evolución del gasto real en educación por alumno



Fuente: Elaboración propia.

El comportamiento del gasto en salud *per cápita* ha sido menos dinámico que el de educación. Entre 1997 y 2005 el crecimiento acumulado registrado fue de 67.8 %, frente al 83% observado en educación, mientras que la tasa de crecimiento promedio anual fue de 6.68%.

Cuadro 5
Gasto en salud *per cápita*
(en Bs.)

Año	Gasto per cápita	Gasto real
1997	166.22	166.22
1998	185.68	172.446957
1999	194.57	177.251547
2000	217.88	190.676621
2001	229.36	197.56461
2002	244.46	208.652661
2003	245.12	202.511191
2004	274.72	217.413898
2005	278.98	209.540931

Fuente: Elaboración propia.

En términos reales, el crecimiento acumulado entre 1997 y 2005 del gasto en salud *per cápita* fue de 26.06 % y registró una tasa promedio anual del 2.93 %.

Gráfico 5: Evolución del gasto en salud per cápita



Fuente: Elaboración propia

En resumen, el gasto social en educación y salud mereció una atención importante dentro del gasto público del SPNF en la última década, con un crecimiento del 37% y del 58%, respectivamente. Ello se tradujo en incrementos del gasto *per cápita* en educación y salud, no solamente en términos nominales, sino en términos reales, lo cual traduce una voluntad estatal de mejorar el gasto social más allá de las orientaciones de los distintos gobiernos que ocurrieron en ese período.

3. La educación y la salud en el desarrollo

La educación puede representar diferentes percepciones para las personas, Entre otras cosas, por ello tiene importancia promover la educación porque contribuye a proporcionar una visión común de las cosas, a partir de una experiencia educativa compartida, más allá de las diferencias sociales, étnicas, religiosas y lingüísticas de las personas. Desde este punto de vista, la educación no solamente promueve la socialización de la gente, a través de una experiencia escolar común, sino que puede aportar a difundir los valores de una democracia. Esto tiene mayor relevancia en un país como Bolivia, que tiene diversas nacionalidades y donde resulta primordial consolidar la unidad nacional.

Respecto a la salud, su importancia en el desarrollo económico, al igual que el gasto en educación, se relaciona con la inversión en capital humano: por ello su particular atención

en países en desarrollo en los que se aplican estrategias de salud para la satisfacción de las necesidades básicas con una orientación de equidad. En este esquema el gasto de salud es crítico para la salud pública.

Además de estas consideraciones y de los beneficios económicos mencionados anteriormente, tanto la educación como la salud forman parte de los derechos inherentes al ser humano. En el caso de Bolivia, el artículo 7° de la Constitución Política del Estado establece que la educación y la salud forman parte de los derechos fundamentales de los ciudadanos del país, conforme las leyes que las reglamentan. En el nuevo proyecto de Constitución tampoco se expresa discordancia con estos principios de derechos humanos, aunque introduce criterios de asignación, probablemente con la intención de incorporar una base para distribuir el gasto en educación y salud de una manera diferente (“... la asignación presupuestaria *per cápita* no debe doblar a la que menos asignación tiene, incluyendo las regalías, pero no los ingresos propios”).

El enfoque acerca de la manera en que la educación puede contribuir al desarrollo económico ha cambiado, desde una visión de planificación de las necesidades de la fuerza de trabajo (*manpower-planning approach*) hacia una visión de evaluación de la contribución de la educación al desarrollo de una sociedad en términos de un análisis Costo-beneficio (Gillis *et al.*, 1987). Sin duda, el enfoque de la planificación de las necesidades de la fuerza de trabajo estuvo en correspondencia con la aplicación de la planificación de la economía nacional prevaleciente a partir de los años 50s (Gillis *et al.*, 1987) y el enfoque Costo-beneficio con la teoría del capital humano. La mayor dificultad que se interpuso en la aplicación del enfoque de la planificación de la fuerza de trabajo fue sin duda la restricción presupuestaria en la asignación del gasto en educación, lo cual dio lugar a que el enfoque Costo-beneficio se adecuara mejor como método de análisis de la inversión de la educación.

3.1. El enfoque de la planificación de fuerza de trabajo

A cierto nivel de educación una persona está en condiciones de ocupar un específico rol de ocupación dentro de la actividad económica. Por lo general en las economías en desarrollo las personas que cuentan con una formación universitaria ocupan posiciones de administradores y responsabilidades profesionales, ya sea en el ámbito público o privado, mientras que aquellas personas que solamente han culminado con sus estudios primarios y

secundarios desempeñan trabajos en el comercio y en los rubros de servicios generales. Las personas que tienen alguna forma de educación o ninguna desempeñan labores en el sector agrícola, que es el que concentra la mayor Fuerza de trabajo en este tipo de economías.

En consecuencia, el nivel de educación obtenido estratifica a la población en su posición y rol de trabajo, con implicaciones económicas y sociales expresadas en oportunidades de generación de ingresos y de pertenencia de clase social. De ahí la importancia de desarrollar un plan del sistema de educación que contemple las necesidades de formación de la fuerza de trabajo a distintos niveles de formación, en función del crecimiento económico proyectado y de las necesidades de empleo, a fin de evitar déficit de fuerza de trabajo calificada o excedente de la misma.

El enfoque teórico-metodológico utilizado se basa en el análisis insumo-producto, que contempla el uso de coeficientes técnicos que permiten determinar necesidades de insumo para cumplir determinadas metas de producto. Esta metodología fue introducida por (Tinbergen y Bos, 1965) y en términos generales consiste en proyectar una tasa de crecimiento objetivo del Producto Interno Bruto (PIB) durante la vigencia del plan económico; posteriormente se estiman los cambios estructurales del producto a nivel sectorial, para hacer posible proyectar el empleo por sector empleando criterios de comportamiento de la productividad del trabajo o de elasticidad producto-trabajo. Luego, asumiendo parámetros de requerimientos de empleo por sector se proyecta la estructura ocupacional del empleo, que finalmente se traducirán en requerimientos educacionales por sector o industria.

La mayor debilidad del enfoque de la planificación de la fuerza de trabajo reside en el supuesto de mantener constantes los coeficientes técnicos, los cuales en la realidad están expuestos a cambios que se explican por el desarrollo de la tecnología, la cual incide en mejoras en la productividad del trabajo, y en consecuencia, en los niveles de salario real. Esto a su vez tiene efectos negativos en las proyecciones de costos de los programas de educación subestimando los presupuestos fiscales de educación. De esto se concluye que la planificación de precios relativos (salarios) es superada por la realidad del mercado en la mayoría de las veces.

3.2. El enfoque del análisis costo-beneficio

La hipótesis subyacente en la teoría del capital humano es que las personas o el Estado en su representación realizan gastos en educación y salud con el propósito de incrementar sus ingresos y productividad laboral. El retorno de la inversión en educación se expresa en el incremento de los ingresos de las personas en los años futuros (Schulz, 1961).

El análisis costo-beneficio, como una herramienta de planificación, puede utilizarse tanto a nivel privado como público en su aplicación de la inversión en educación y salud. La diferencia reside en la obtención de la tasa de retorno, que en un caso es privada y en otro es social. La proyección de los beneficios también difiere. En el caso de la estimación del retorno de la inversión privada los beneficios esperados se reflejan en los ingresos futuros que generarían las personas durante el ciclo de su vida profesional. En el ámbito social, los beneficios de la educación no solamente se expresan en mayores ingresos, sino también podrían reflejarse en una mayor cohesión social, lo cual ciertamente resulta más complicado de proyectar.

Obviamente los planes o programas de educación pública corresponden al ámbito de la evaluación social, y, como cualquier proyecto, supone un costo de oportunidad para la sociedad y conlleva a evaluar la eficiencia del mismo. La evaluación de eficiencia es sin lugar a dudas una evaluación económica, porque es una medida en la que los recursos (insumos) se han convertido en resultados (OECD, 2002). Es decir que el objetivo es optimizar el impacto de los recursos públicos para la inversión en educación y salud, asumiendo que la asignación de recursos en proyectos de esta naturaleza es inversión y no gasto. Para lograr este objetivo se debe elegir la intervención más eficiente que permita no solamente invertir en proyectos sociales de educación y salud que generen los impactos deseados, sino que éstos se produzcan al menor costo posible.

3.2.1 Valoración de los costos

En el caso de proyectos públicos, como se pueden considerar a los programas de educación y salud, no solamente se debe considerar los costos directos y de oportunidad que supone la puesta en marcha de dichos programas, sino también los costos en que incurrir otros miembros de la sociedad. En otras palabras, se debe contabilizar, adicionalmente a los

costos directos y de oportunidad, las posibles externalidades que el proyecto pueda generar a otros miembros de la sociedad.

El costo de las externalidades es un tema que habría que analizarlo con mayor cuidado, en el sentido de si un programa o proyecto de educación o salud genera externalidades negativas al resto de la sociedad contabilizándose como un costo del proyecto. Podría pensarse que con la implementación de programas de educación y salud el Estado descuida otras dependencias públicas que incidan en servicios deficientes a los usuarios de los servicios gubernamentales, generando un costo para el resto de la sociedad.

Como cualquier otro proyecto social, el costo es un sacrificio que realiza la sociedad con el propósito de obtener mayores beneficios en el futuro. En consecuencia, no hay otra alternativa. para incorporar el procedimiento del costo de oportunidad de los recursos invertidos, que descontar el valor de los costos a una tasa de descuento para obtener el valor presente de los costos de la intervención (Ilpes. 2001 y Navarro. 2005):

$$VPCI = \sum_{t=1}^n \frac{CI}{(1+i)^t}$$

Donde:

VPCI = Valor presente de los costos de intervención.

CI = Costos de la intervención de un proyecto o programa de educación o salud en un período de un año. n = Último año del programa.

De esta manera se pueden valorar los costos para cada uno de los componentes que Forman parte de un programa de educación o salud, para luego agregarlos y obtener los costos totales del proyecto.

3.2.2 Valoración de los beneficios y análisis de eficiencia

Los beneficios de una intervención de un programa de educación o salud orientado a reducir las condiciones de pobreza podrían medirse en términos monetarios con el incremento en el PIB imputado a los sectores de salud y educación. Sin embargo, si los programas de educación y salud tienen objetivos estratégicos más amplios, como mayor cohesión o inclusión social, la medición de los beneficios se torna bastante más complicada. De manera

similar a los costos, también se pueden descontar los beneficios a una tasa de descuento para obtener el valor presente del beneficio de la intervención (VPBI).

En consecuencia, una vez que se obtienen ambos valores presentes del costo (VPCI) y del beneficio (VPBI) por efecto de la intervención del programa de educación o salud, se determina la relación costo-beneficio (RCB) de la intervención como sigue:

$$RCB = \frac{VPBI}{VPCI}$$

La recomendación de invertir en un programa de educación o salud ocurre cuando la relación costo-beneficio. RCB. es mayor a 1.

De manera similar al análisis de costos, la suma de los beneficios que se obtengan para cada componente determinará el beneficio del programa, el que a su vez deberá relacionarse con el valor del costo del programa, para obtener la RCB del proyecto de intervención.

Sin embargo, no es una tarea sencilla medir en términos sociales el costo-beneficio del gasto de educación o del gasto de salud, por lo que alternativamente se puede recurrir a un análisis costo-efectividad que persigue el mismo objetivo de evaluar la inversión social en educación y de contribuir al análisis de equidad de la inversión.

3.3. Un enfoque alternativo: análisis costo-efectividad

La dificultad de aplicar un análisis costo-beneficio reside en que no es posible expresa los beneficios en términos monetarios. En este caso es más recomendable aplicar la relación costo-efectividad (RCE), entendido como:

$$RCE = \frac{I}{VPCI}$$

Donde:

I = Impacto de la intervención.

VPCI = Valor presente del costo de la intervención.

El valor del impacto de la intervención está definido por el cambio en el indicador ins-

titucional de la intervención de un programa. Por ejemplo, si el cambio en la productividad del órgano rector de planificación e inversión, expresado como la relación entre el número de trámites de inversión atendidos y el número total de trámites, aumenta en 5% respecto a la línea de base, y el VPGI del programa fue de US\$ 10.000, la relación costo efectividad es 1.5. En la medida en que el valor de RCE sea mayor, la intervención del programa será más eficiente.

El trabajo que se propone es analizar y evaluar el gasto (inversión) social en educación y salud en Bolivia a nivel de prefecturas, a partir de indicadores de resultado y de impacto. Sin embargo, si bien existen estadísticas de gasto en educación y salud elaborado por la contaduría del Estado e información de población estudiantil elaborada por UDAPE. no existen estadísticas de población a nivel departamental que demanden los servicios de salud pública, lo que impide calcular el gasto *per cápita* de salud. Por esta razón el indicador de resultado solamente se referirá al gasto en educación *per capita*.

Indicadores de resultado

- Gasto en educación per cápita por prefectura.

Indicadores de impacto

Si el concepto de equidad está asociado al acceso de los ciudadanos pobres a los servicios de educación y salud, sería relevante medir el efecto y el impacto del gasto en educación y salud en términos de la reducción de tasas de analfabetismo y de mortalidad infantil, mediante la relación costo-efectividad (RCE). entendida como:

$$RCE = \frac{\text{Indicador de efectividad}}{VPGS}$$

Donde. VPGS: Valor presente del gasto social

Sin embargo, la información de tasa de analfabetismo disponible es solamente censal, es decir que corresponde a los dos últimos censos de 1992 y 2001. y por otra parte la información de gasto de educación ordenada en series de tiempo se encuentra disponible a partir del año 1996 Lo propio ocurre para el caso de salud con la tasa de mortalidad infantil.

que es una información censal. Por tanto, hay que considerar indicadores alternativos que permitan evaluar la inversión social en educación y salud en Bolivia en términos de efectividad, y, a partir de ello, formular recomendaciones para mejorar o ajustar la eficiencia del gasto (inversión) social.

4. Medición de la relación costo-efectividad del gasto social

Como se señaló anteriormente, la medición de la relación costo-beneficio para el gasto de educación y salud no resulta muy sencilla, por la dificultad de medir el beneficio monetario derivado del mencionado gasto social. El PIB imputado a salud y educación podría ser una alternativa, pero las cuentas nacionales del PIB por tipo de gasto en el componente PIB de Servicios de las Administraciones Públicas no realizan esta discriminación de los sectores de educación y salud. Por tanto esta medición no es aplicable a este caso.

La medición alternativa de costo-efectividad resulta ser la más aplicable a partir de indicadores de efectividad disponibles.

Indicadores de resultado

La mayor limitación para realizar una evaluación costo-efectividad del gasto social regional en educación y salud es la inexistencia de estadísticas de gasto a nivel municipal. Ni el Instituto Nacional de Estadística (INE) ni la Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales (UDAPE) elaboran y procesan información pública a ese nivel desagregado, lo cual obviamente constituye una restricción para evaluar la eficacia de las políticas públicas en términos de impacto local y regional.

En el Anexo 1 se presentan estadísticas del presupuesto ejecutado del gasto en educación a nivel departamental elaborado por la contaduría del Estado, y población estudiantil procesada por UDAPE. La ratio de ambas determina el gasto en educación *per cápita* por departamento. Se debe alertar que la información de la contaduría no es información que se publica y tiene limitaciones, como por ejemplo la ausencia de información para el año 2006 para el departamento de Tarija.

Con esta información preliminar se detecta para todos los departamentos, a excepción de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, una declinación del gasto en educación para el año 2007, quebrando una tendencia creciente del gasto, como se ha visto en los cuadros precedentes.

Indicadores de impacto

Teniendo en cuenta que no existe información estadística disponible para la serie de tiempo del gasto en educación que date del año 1992 que coincida con la información censal de ese mismo año para la tasa de analfabetismo, el indicador de efectividad del gasto en educación que se utilizará para medir la relación costo-efectividad. RCE, es el cambio en la población matriculada inicial, primaria y secundaria del sector público. Por tanto, la RCE que se medirá es la siguiente:

$$RCEE = \frac{\text{Aumento porcentual en la población matriculada}}{VPCE}$$

Donde, VPGE: Valor presente del gasto en educación.

Cuadro 6
Población estudiantil matriculada

Cobertura del servicio	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Varación % acumulada
Población matriculada inicial, primaria y secundaria del sector público	1.863.932	2.278.932	2.069.213	2.264.234	2.197.064	2.263.158	2.265.142	2.413.420	2.473.220	2.502.773	34,32

Fuente: UDAPE

Cuadro 7
Gasto en educación
(en millones de Bs.)

Cobertura del servicio	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Valor presente
Educación: (excluye nivel universitario)	1.128	1.34	1.537	1.758	1.824	1.875	2.196	2.207	2.712	3.155	8.566*

Fuente: UDAPE

• La tasa de descuento aplicada es del 10%. que puede considerarse conservadora, teniendo en cuenta que la inversión en educación pública podría a llegar a impactar de manera determinante en el curso de desarrollo de una sociedad.

Una vez obtenidos los valores de indicador de impacto y del valor presente del gasto en educación, la relación costo-efectividad es:

$$RCEE = \frac{34.32}{8.566}$$

$$RCEE = 4.00$$

Si se asume una tasa de descuento más alta para la inversión en educación, por ejemplo del 15%, la ratio RCEE aumentaría a 6.2. En cualquier caso, se advierte que una RCEE positiva confirma la tendencia de la importancia creciente del gasto de la educación en Bolivia en la economía, lo cual es una buena noticia. Esto demuestra que, más allá de las diferencias de orientación política de los diferentes gobiernos en la década 1996-2005, la educación ha merecido una atención relativa mayor por parte del Estado, que genera las condiciones para asentar y consolidar en el futuro una política de Estado de largo plazo.

El sector salud enfrenta las mismas limitaciones de información que el sector educación, y por la misma razón, un buen indicador alternativo de efectividad sería la cobertura de atención prenatal adecuada o la cobertura de partos institucionales. En consecuencia, la relación costo-efectividad se medirá a través de la siguiente ratio:

$$RCE5 = \frac{\text{Aumento porcentual de la cobertura de atención prenatal}}{\text{VPGS}}$$

Alternativamente podría ser:

$$RCE5 = \frac{\text{Aumento porcentual de la cobertura de partos institucionales}}{\text{VPGS}}$$

Donde VPGS: Valor presente del gasto de salud.

Cuadro 8
Cobertura en la provisión de servicios de salud

Cobertura del servicio	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Valoración 5 acumulada
Cobertura de partos institucionales	33,6	39,2	42,0	47,0	54,0	56,0	58,0	59,0	60,0	62,0	90,18
Cobertura de atención prenatal adecuada	29,0	28,0	30,0	31,0	33,0	35,0	34,0	37,0	40,0	41,0	57,70

Fuente: UDAPE

Cuadro 9
Gasto en salud
(en millones de Bs.)

Cobertura del servicio	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Valor presente
Salud (en bolivianos)	872	1.000	1.119	1.25	1.248	1.415	1.473	1.674	1.947	2.29	5.470*

Fuente: UDAPE

• La tasa de descuento aplicada es del 10%, la misma que, al igual que en el caso de educación, puede considerarse conservadora, teniendo en cuenta que la inversión en salud pública podría mejorar el capital humano.

Obtenidos los valores de indicadores de efectividad y el valor presente del gasto de salud. la relación costo-efectividad se expresa de la siguiente manera:

Utilizando el aumento porcentual en la cobertura de partos institucionales:

$$HCES = \frac{90,18}{5,470}$$

$$HCES = 16,48$$

Empleando el aumento porcentual de cobertura de atención prenatal adecuada:

$$HCES = \frac{57,70}{5,470}$$

$$HCES = 10,54$$

Para ambos indicadores de efectividad se obtienen valores positivos para la ratio RCES, confirmando que el gasto social en salud ha tenido una positiva contribución al desarrollo en la década 1996-2005. Si se emplea una tasa de descuento mayor (15%), que se justifica por el costo de oportunidad de invertir en salud respecto a inversiones alternativas, la ratio RCES para el primer caso sube a 25.71 y en el segundo caso a 16.45.

Las relaciones costo-efectividad encontradas para los gastos de educación y salud muestran una tendencia positiva del impacto del gasto social en la economía en términos agregados. Lo deseable sería disponer de información desagregada de este gasto a nivel municipal, así como de algunos indicadores seleccionados para comparar la relación costo-efectividad entre municipios. Solamente de esa manera se podría evaluar al gasto social en términos de eficiencia y de equidad a nivel local y regional.

Disponiendo de este tipo de información podríamos encontrarnos con situaciones como la siguiente: el municipio A, con menores fondos para educación y salud y con una mayor proporción de población pobre, obtiene una relación costo-efectividad mayor que el municipio B, que dispone de mayores recursos para educación y salud y con una menor proporción de población pobre respecto al municipio A. Este tipo de análisis comparativo permitiría obviamente a las autoridades del municipio B realizar ajustes en los diferentes procesos de valor en el gasto social del municipio, más aun en un contexto de profundización de la descentralización administrativa del Estado, en el que los municipios y regiones cada vez se involucran más en la responsabilidad de sus recursos locales y regionales.

Conclusiones

Los tres indicadores macroeconómicos de gasto de educación y salud muestran una tendencia creciente en la década analizada, expresando una clara vocación desde el punto de vista estatal de elevar las condiciones de educación y de salud de la población. En el caso de la educación, tanto los indicadores agregados como los de Costo-Efectividad son un reflejo de la Reforma Educativa aprobada en julio de 1994, a través de la Ley 1565, que reemplazó al antiguo Código de la Educación Boliviana de la década de los 50s.

El enfoque metodológico utilizado del costo-efectividad frente al costo-beneficio, que tiene limitaciones en cuanto a la medición de los beneficios de la inversión en gasto social, resulta muy útil desde el punto de vista práctico para medir el esfuerzo realizado por la so-

ciudad en el tema de la educación y la salud. El enfoque teórico del costo-efectividad se ve más limitado aun con la falta de información desagregada a nivel de municipios, que es vital para evaluar un proceso de política sectorial tan importante como es la educación. Resulta incomprensible que en Bolivia casi al terminar la primera década del siglo XXI todavía no se pueda disponer de información local y regional que permita mejorar el monitoreo y la evaluación de las políticas sectoriales.

Es posible que la profundización del proceso de descentralización administrativa permita en el futuro mejorar las condiciones de elaboración de estadísticas municipales y departamentales, para beneficio tanto de la planificación regional como de la nacional.

Seguramente que un análisis más refinado del impacto de la salud y en particular de la educación corresponderá a un estudio microeconómico que demuestre que, a medida que las personas obtienen mejor educación están en condiciones de mejorar sus ingresos y de incrementar el producto de su sector, en relación a las personas que no reciben educación. Esta perspectiva microeconómica indudablemente ayudaría a comprender que los retornos de la educación se reflejan en la adquisición de habilidades específicas de las personas que les permitirán optimizar nuevas oportunidades. A su vez, estos retornos privados proveen incentivos adicionales a los individuos y a las familias a invertir en la educación, mientras que la provisión de servicios de educación pública siempre proveen incentivos continuos para tomar decisiones privadas en torno a la educación, sobre todo cuando se trata de la educación de los niños. Por supuesto que ésta es una tarea pendiente dentro de la agenda de la investigación de la inversión en educación y sus retornos.

REFERENCIAS

- Banco Mundial, 1980. "Informe del Desarrollo Mundial 1980". New York: Oxford University Press.
- Behrman. Jere y Anil Deolalikar. 1988. "Health and Nutrition". Handbook of Development Economics. Volume I. Editado por H. Chenery and T.N. Srinivasan.
- Gillis, Malcolm y otros. 1987. Economics of Development. Norton & Company.
- ILPES. 2001. El uso de indicadores socioeconómicos en la formulación y evaluación de proyectos sociales, aplicación metodológica. CEPAL
- Navarro. H. 2005. Manual para la evaluación de impacto de proyectos y programas de lucha contra la pobreza. Santiago de Chile: ILPES.
- OECD. 2002. Glossary of key terms in evaluation and results based management.
- Psacharopoulos. G. 1985. "Returns to education: A further international update and implication". Journal of Human Resources.
- Schultz. Paul. 1988. "Education Investments and Returns". Handbook of Development Economics. Volume I. Editado por H. Chenery and T.N. Srinivasan.
- Schulz. Theodore. 1961. "Investment in Human Capital". American Economic Review. January.
- Tinbergen. Jan y H. C. Bos. 1965. "A Planning Model for the Educational Requirements of Economic Development". En: Econometric Models for Education. Paris.

Anexo

Presupuesto ejecutado de gasto en educación per cápita por departamento
(en Bs.)

Año	Prefectura	Educación	Población estudiantil	Ppto/Pob
2000	Chuquisaca	116.157.945,97	192.688	602.828,309
	La Paz	485.565.325,48	769.187	631.271.055
	Cochabamba	287.973.488,60	489.916	587.801.548
	Oruro	103.268.888,61	135,18	76.393,563
	Potosí	179.912.320,08	257,44	698.851.456
	Tarija	88.677.097,47	136,528	649.514.491
	Santa Cruz	268.993.027,93	668,466	390.713,457
	Beni	80.783.367,23	138,104	584.944,895
	Pando	18.122.124,24	17,966	100.820,322
Total	1.629.453.785,62	2.433.247	4.322.189.094	
2001	Chuquisaca	64.994.629,52	197,677	329.125,489
	La Paz	554.712.003,40	779,734	711.411,808
	Cochabamba	307.977.083,29	500,846	614.913,482
	Oruro	113.463.805,38	135,666	836.351,774
	Potosí	196.651.539,77	261,131	753.075,732
	Tarija	100.000.889,94	139,524	716.728,797
	Santa Cruz	351.278.706,03	710,65	494.306,041
	Beni	72.010.070,54	140,511	512.487,112
	Pando	25.237.137,65	18,83	134.027,566
Total	1.784.327.865,52	2.225.075	4.904.427.801	
2002	Chuquisaca	141.645.646,24	202,295	700.194,051
	La Paz	647.539.926,90	789,372	820.322,506
	Cochabamba	362.777.059,54	511,304	709.513,491
	Oruro	124.298.577,59	135,944	918.017,652
	Potosí	231.752.341,08	264,700	875.520,071
	Tarija	118.166.764,56	142,446	829.552,692
	Santa Cruz	263.072.304,27	732,665	361.791,798
	Beni	98.510.978,78	142,782	689.939,905
	Pando	23.467.497,86	19,71	119.063,292
Total	2.013.731.100,82	4.923.481	5.933.916,458	
2003	Chuquisaca	172.987.901,61	266,919	636.019,486
	La Paz	790.438.526,88	798,346	990.095,749
	Cochabamba	423.217.664,04	521,43	811.646,154
	Oruro	153.153.564,86	136,103	11.252,778
	Potosí	173.082.848,92	267,984	645.868,906
	Tarija	144.073.463,30	145,273	992.757,036
	Santa Cruz	485.208.744,46	754,511	643.116,732
	Beni	106.822.281,19	144,84	737.009,515
	Pando	27.066.534,90	20,611	131.319,625
Total	2.451.723.645,36	2.396.584	5.798.086.981	
2004	Chuquisaca	203.036.485,47	211,124	961.691,256
	La Paz	864.081.043,92	806,885	1.070.888,486
	Cochabamba	498.833.742,12	531,366	93.312,713
	Oruro	181.212.761,23	136,256	133.013,388
	Potosí	309.402.078,84	270,8	114.254,864
	Tarija	131.065.920,47	147,981	885.696,863
	Santa Cruz	542.681.066,15	776,207	699.144,905
	Beni	101.797.920,95	147,008	692.464,617
	Pando	23.666.328,99	21,54	109.870,948
Total	2.852.777.368,64	2.661.671,00	3.796.538.042,00	

**Presupuesto ejecutado de gasto en educación per cápita por departamento
(en Bs.) (Continuación)**

Año	Prefectura	Educación	Población estudiantil	Ppto/Pob
2005	Chuquisaca	219.465.567,57	214,69	102.224.526
	La Paz	941.320.861,97	815,21	115.469.679
	Cochabamba	539.483.507,11	541,268	996.703.627
	Oruro	201.161.639,88	136,431	147.445.306
	Potosí	341.553.044,15	272,944	125.127.545
	Tarija	113.994.935,58	150,545	757.214.747
	Santa Cruz	643.854.628,55	797,786	807.052.162
	Beni	8.236.772,19	149,008	552.774.255
	Pando	33.312.824,01	22,507	148.013.583
Total	3.042.575.088,04	2.173,499	3.752.025.450	
2006	Chuquisaca	249.117.728,82	217,554	114.508.309
	La Paz	1.033.711.542,67	823,423	125.538.337
	Cochabamba	587.833.483,64	551,331	106.620.793
	Oruro	220.318.825,82	136,725	161.140.683
	Potosí	382.298.327,64	274,43	139.306.294
	Tarija	0	152,966	0
	Santa Cruz	712.341.319,31	819,663	869.066.238
	Beni	162.232.294,64	150,999	107.439.127
	Pando	45.212.597,70	23,547	19.201.384
Total	3.292.045.120,24	2.904,651	2.602.408.336	
2007	Chuquisaca	101.845.803,48	219,867	463.215.418
	La Paz	1.189.199.588,68	831,375	143.040.095
	Cochabamba	615.351.567,66	561,46	10.959.847
	Oruro	-86.072.221,26	-137,058	627.999.354
	Potosí	203.694.721,02	275,322	739.849.832
	Tarija	70.566.986,46	155,259	454.311.747
	Santa Cruz	841.832.495,74	841,816	100.001.979
	Beni	110.838.794,43	152,968	724.589.355
	Pando	19.978.215,08	24,654	810.358.207
Total	3.239.382.383,81	1.717,408	4.074.525.854	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la contaduría general del Estado y de UDAPE.