

PACTO FISCAL

Una oportunidad para la reforma de la Gestión Pública

Hacia el cumplimiento de las nuevas metas de desarrollo al 2025



© 2013 Konrad Adenauer Stiftung e.V.

Prólogo

Susanne Käss
Representante en Bolivia de la Fundación Konrad Adenauer

Autores

Fernando Molina
Iván Velásquez Castellanos
Armando Ortuño Yáñez
Diego Chávez Rodríguez
Rubén Ferrufino Goitia
Mauricio Lea Plaza
Vladimir Ameller Terrazas
Javier Revollo
Carlos Rocabado
Carlos Schlink
Scarlet Escalante

Editores responsables

Susanne Käss
Vladimir Ameller Terrazas
Iván Velásquez Castellanos

Revisión y corrección

Álvaro Cuéllar Vargas

Portada

Elaborada por el artista: "Juan Camacho" en el 2013

Técnica

Óleo S/Lienzo

Título de la Obra

Cruzando Fronteras

Breve descripción de la Obra: "Cruzando Fronteras"

En la diversidad; como aves libres en libertad; volando y habitando con dominio sobre nuestra tierra rica y fértil orgullosos de lo nuestro, con gran identidad, con un gran territorio cubierto de un grandioso cielo que siempre nos muestra un mañana mejor.

Fundación Konrad Adenauer (KAS)

Oficina Bolivia

Av. Walter Guevara N° 8037, Calacoto
(ex Av. Arequipa casi esquina Plaza Humboldt)
Teléfonos: (+591 2) 2787910–2784085–2125577
Fax: (+591 2) 2786831
Casilla N° 9284
La Paz, Bolivia
E-mail: info.bolivia@kas.de
Sitio Web: www.kas.de/bolivien

Depósito Legal

4-1-2880-13

Impresión

Editora Presencia SRL
Impreso en Bolivia - Printed in Bolivia

Esta publicación se distribuye sin fines de lucro, en el marco de la cooperación internacional de la Fundación Konrad Adenauer (KAS).

Los textos que se publican a continuación son de exclusiva responsabilidad de los autores y no expresan necesariamente el pensamiento de los editores o de la Fundación Konrad Adenauer (KAS). Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido con la inclusión de la fuente.

Acrónimos y Abreviaciones

ACI	Acuerdos y Convenios Intergubernativos
ADEMAF	Agencia para el Desarrollo de las Macroregiones y Zonas Fronterizas
ADN	Acción Democrática Nacionalista
AFP	Administradoras de Fondos de Pensiones
AIOC	Autonomía Indígena Originario Campesina
ALP	Asamblea Legislativa Plurinacional
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BOA	Boliviana de Aviación
CAF	Corporación Andina de Fomento
CARTONBOL	Empresa Cartones de Bolivia
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CNPV	Censo Nacional de Población y Vivienda
CCI	Consejos de Coordinación Intergubernativo
CCS	Consejos de Coordinación Sectorial
CIDOB	Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia
CM	Consejos Metropolitanos
CNA	Consejo Nacional de Autonomías
CNE	Corte Nacional Electoral
COB	Central Obrera Boliviana
COMIBOL	Corporación Minera de Bolivia
CONALCAM	Coordinadora Nacional para el Cambio
CONAMAQ	Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyo
CPE	Constitución Política del Estado
CPESC	Coordinadora de Pueblos Étnicos de Santa Cruz
CRES	Consejo Regional Económico y Social
CSCB	Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia
CSUTCB	Confederación Sindical de Trabajadores Campesinos de Bolivia
EBD	Estrategia Boliviana de Desarrollo
EMAPA	Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos
ERP	Estrategia de Reducción de la Pobreza
ETA	Entidades Territoriales Autónomas
FAM	Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia
FCD	Fondo Compensatorio Departamental
FNMC-BS	Federación Nacional de Mujeres Campesinas Bartolina Sisa
FMI	Fondo Monetario Internacional
GDA	Gobiernos Departamentales Autónomos
GMA	Gobiernos Municipales Autónomos
GSC	Gobiernos Subcentrales
HIPC	Alivio de la deuda externa pública multilateral para los países más pobres, altamente endeudados

IDH	Impuesto Directo a los Hidrocarburos
IEHD	Impuesto Especial a los Hidrocarburos y Derivados
IOC	Indígena Originario Campesino
IPB	Impuesto a la Propiedad de Bienes
IT	Impuesto a las Transacciones
IVA	Impuesto al Valor Agregado
KAS	Konrad Adenauer Stiftung
LDA	Ley de Descentralización Administrativa
LDN	Ley del Diálogo Nacional
LM	Ley de Municipalidades
LMAD	Ley Marco de Autonomías y Descentralización
LPP	Ley de Participación Popular
MAS	Movimiento al Socialismo
MEFP	Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
MIR	Movimiento de Izquierda Revolucionaria
MNR	Movimiento Nacionalista Revolucionario
MSM	Movimiento sin Miedo
MST-B	Movimiento sin Tierra de Bolivia
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OMAS	Operaciones de Mercado Abierto
ONGs	Organizaciones No Gubernamentales
OTB	Organizaciones Territoriales de Base
PAPELBOL	Empresa Papeles de Bolivia
PIB	Producto Interno Bruto
PIEB	Programa de Investigación Estratégica en Bolivia
PDDDES	Planes de Desarrollo Departamental Económico y Social
PDMs	Planes de Desarrollo Municipal
RIN	Reservas Internacionales Netas
RIOC	Región Indígena Originaria Campesina
SEA	Servicio Estatal de Autonomías
SIFDE	Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático
SPIE	Sistema de Planificación Integral del Estado
SUMI	Ley del Seguro Universal Materno Infantil
TCO	Tierras Comunitarias de Origen
TCP	Tribunal Constitucional Plurinacional
TGN	Tesoro General de la Nación
TI	Territorio Indígena
TIOC	Territorios Indígena Originario Campesinos
UDAPE	Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales
UDP	Unidad Democrática y Popular
UE	Unión Europea
YPFB	Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos

Índice

Acrónimos y Abreviaciones	3
Prólogo	9
PARTE PRIMERA	
A. LA ETAPA PREPARATORIA DEL PACTO FISCAL	11
CAPÍTULO PRIMERO	
Las implicaciones políticas del Pacto Fiscal	13
I. <i>Introducción</i>	13
II. <i>Los problemas que el pacto fiscal tendría que resolver</i>	14
III. <i>El pacto fiscal, ¿es políticamente posible?</i>	19
IV. <i>Las elecciones de 2014 y el pacto fiscal</i>	21
V. <i>Conclusiones</i>	22
VI. <i>Bibliografía</i>	24
CAPÍTULO SEGUNDO	
El Pacto Fiscal para promover la equidad desde la perspectiva de la teoría	25
I. <i>¿Por qué es necesario un pacto fiscal?</i>	25
II. <i>¿Qué significa y cómo se entiende el Pacto Fiscal?</i>	28
III. <i>Equidad, justicia, igualdad y Pacto Fiscal</i>	33
IV. <i>¿Para qué sirve en definitiva el Pacto Fiscal?</i> <i>¿Cuáles son sus principales ventajas?</i>	35
V. <i>Pacto Social, Contrato Social y Pacto Fiscal</i>	38
VI. <i>Reciprocidad y Pacto Fiscal</i>	41
VII. <i>¿Qué consideraciones deben tomarse en cuenta para la edificación del Pacto Fiscal?</i>	48
VIII. <i>El CNPV del 2012 y el Pacto Fiscal - Consideraciones a tomar en cuenta</i>	49
IX. <i>Comentarios finales</i>	52
X. <i>Bibliografía</i>	54
CAPÍTULO TERCERO	
Los escenarios políticos y metodológicos del pacto fiscal a la luz de las experiencias de diálogo sobre políticas públicas en Bolivia	57
I. <i>Introducción: La economía política de las reformas fiscales y la concertación social</i>	57
II. <i>Algunos factores políticos que inciden en los procesos de concertación social</i>	59
III. <i>Los procesos de concertación y diálogo social sobre políticas públicas en Bolivia (2000-2012)</i>	61
IV. <i>Un panorama general: los contextos, los actores y la metodología de la concertación social</i>	78
V. <i>Algunos elementos para el diseño metodológico de un pacto fiscal</i>	80
VI. <i>A manera de conclusión</i>	85
VII. <i>Bibliografía</i>	86

CAPÍTULO CUARTO	
Reformas fiscales desde la experiencia internacional	
Apuntes sobre la configuración institucional del pacto fiscal en Bolivia	87
I. Introducción	87
II. Institucionalidad fiscal en perspectiva comparada	88
III. Experiencias internacionales sobre Pacto Fiscal: entre reformas estructurales y acuerdos paulatinos	93
IV. Esquema institucional flexible: variables institucionales clave para el pacto fiscal en Bolivia	97
V. Conclusiones	105
VI. Bibliografía	107
PARTE SEGUNDA	
B. LAS POSIBLES MATERIAS DE UN PACTO FISCAL	109
CAPÍTULO QUINTO	
Ingresos y capacidad contracíclica	
Prioridad en una Agenda Fiscal	111
I. Introducción y alcance	111
II. Los ingresos fiscales	115
II.1. Prioridad en la búsqueda de consensos	115
III. La prudencia fiscal institucionalizada: reglas fiscales	122
III.1. El caso de Chile	123
III.2. El caso de Ecuador	126
III.3. El caso de México	128
III.4. El caso de Perú	130
III.5. El caso de Trinidad y Tobago	131
III.6. El caso de Venezuela	133
IV. La Renta de los Recursos Naturales en Bolivia	137
IV.1. Existen fondos ahorrados de la renta de los RRNN en Bolivia	137
IV.2. Los ahorros a nivel subnacional	143
IV.2.1. Algunas cifras subnacionales	144
V. Temas adicionales para la discusión de un pacto fiscal	148
V.1. Reciprocidad	149
V.2. Estabilizadores automáticos	151
V.3. Gestión fiscal por resultados	153
VI. Conclusiones	157
VII. Bibliografía	160
CAPÍTULO SEXTO	
Calidad del Gasto y la mirada de Tarija sobre el Pacto Fiscal	161
I. La mirada de Tarija sobre el Pacto Fiscal	161
II. Evaluación de la calidad del gasto en Tarija	167
III. Visión crítica de Tarija sobre el Pacto Fiscal, debilidades, fortalezas	177

V. Elementos sustantivos desde Tarija para un Pacto Fiscal nacional	180
VI. Bibliografía	185
CAPÍTULO SÉPTIMO	
El Agotamiento del Modelo de Gestión Pública y el Pacto Fiscal como una Opción de Política de Estado	187
I. Introducción	187
II. Las tendencias en los modelos de gestión pública del siglo XXI	189
III. Las consecuencias del régimen de autonomías en el modelo de gestión pública	192
IV. Las tres dimensiones críticas del Pacto Fiscal	193
V. Asignatura pendiente: Reforma a la estructura de financiamiento del Estado y el Régimen de Autonomías	195
VI. ¿El modelo de gestión pública del Estado Plurinacional está agotado?	196
VII. La construcción del modelo de gestión pública autonómica	199
VIII. Políticas de Estado de calidad y menos acciones gubernamentales	202
IX. El sesgo de la gestión pública	204
X. El Pacto Fiscal como una opción de política de Estado	205
XI. El ciclo de las políticas públicas de calidad	207
XII. Cambio de paradigma para un nuevo modelo de gestión pública autonómica	210
XIII. ¿Cómo potenciar la generación de una política de Estado?	212
XIV. Conclusiones	214
XV. Bibliografía	215
CAPÍTULO OCTAVO	
Evaluación del modelo de financiamiento de los diferentes niveles de gobierno	217
I. Introducción	217
II. Evaluación del modelo de financiamiento de los diferentes niveles de Gobierno	219
III. Situación económica y fiscal en los diferentes niveles de Gobierno	226
IV. Asignación de recursos y equidad en el gasto en las Entidades Territoriales Autónomas	234
V. El Sistema de Transferencias vinculado a la Descentralización Fiscal	238
VI. Financiamiento de las competencias	242
VII. Cómo redistribuir mejor las transferencias intergubernamentales	244
VIII. Consideraciones finales	248
IX. Bibliografía	251
CAPÍTULO NOVENO	
Propuestas para la profundización de la autonomía positiva subnacional	253

<i>I. Ingresos subnacionales y autonomía fiscal</i>	253
<i>II. Análisis de propuestas existentes hacia el Pacto Fiscal</i>	263
<i>III. Propuesta tributaria: Hacia la ampliación de la autonomía fiscal subnacional</i>	271
<i>IV. Comentarios Finales</i>	275
<i>V. Bibliografía</i>	277
CAPITULO DÉCIMO	
Insumos para una política de endeudamiento desde la perspectiva subnacional	279
<i>I. Introducción</i>	279
<i>II. La mirada regional de Santa Cruz sobre el Pacto Fiscal</i>	280
<i>III. La propuesta de Santa Cruz para el Pacto Fiscal</i>	288
<i>VI. Bibliografía</i>	312
PARTE TERCERA	
C. MECANISMOS, CUMPLIMIENTO DE LOS COMPROMISOS Y RESULTADOS DEL PACTO FISCAL	313
CAPITULO DÉCIMO PRIMERO	
¿Después del Pacto Fiscal qué?	
Algunas consideraciones técnicas de eficiencia y justicia distributiva en la aplicación de un Pacto Fiscal	315
<i>I. Introducción</i>	315
<i>II. El Pacto Fiscal desde el Punto de Vista de la Eficiencia Económica</i>	318
<i>III. El Pacto Fiscal y la justicia social</i>	324
<i>IV. Capacidad y fortalecimiento institucional para la aplicación eficaz del Pacto Fiscal</i>	331
<i>V. Conclusiones</i>	333
<i>VI. Bibliografía</i>	335
CAPITULO DÉCIMO SEGUNDO	
Comentarios y Consideraciones Finales	337

Prólogo

Desde la aprobación de la nueva Constitución Política del Estado (CPE) en febrero de 2009, Bolivia se constituye en un Estado con autonomías. Paulatinamente se están llevando a cabo reformas para implementar el texto constitucional y, de esta manera, aportar a la profundización del proceso de descentralización del país. Un primer paso importante fue la aprobación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD) en julio de 2010 que regula la división de competencias entre los diferentes niveles del Estado. Para que los niveles subnacionales puedan cumplir con sus responsabilidades en el marco de sus nuevas competencias, es imprescindible un ajuste de los mecanismos de redistribución de los ingresos estatales.

Esta tarea la debe cumplir el “Pacto Fiscal”, previsto en la ingeniería normativa autonómica. La Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD) ha postergado el “Pacto Fiscal”, argumentando que necesariamente se necesitan los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) para poder plasmarlo, estableciendo un plazo de seis meses a partir de la publicación de los resultados del censo para la presentación de una propuesta técnica para el diálogo. Esta tarea compete al Servicio Estatal de Autonomías (SEA) en coordinación con el Ministerio de Autonomías y el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas; el plazo vence el 31 de enero de 2014.

Por la actual bonanza económica, especialmente los históricos ingresos por el IDH, no parece haber un problema de ingresos en todos los niveles estatales, y es por eso que algunos actores no sienten la urgencia de la aprobación de un “Pacto Fiscal”, pero esa impresión puede ser engañosa. Todos los niveles estatales deberían aprovechar la oportunidad de poder adaptar la estructura financiera del Estado a la nueva realidad. Además, la bonanza boliviana depende de la explotación de recursos naturales no renovables y, por ende, terminables, incluidos los precios para estos recursos en los mercados externos. Es necesario tomar las decisiones acertadas en tiempos de auge para poder enfrentar un futuro diferente. En ese sentido, es necesario discutir propuestas sobre mecanismos institucionalizados de ahorro y la ampliación de la base tributaria.

El “Pacto” incluye una fuerte dimensión política. Es deseable que se incentive un debate con importante participación ciudadana sobre los objetivos estratégicos de las políticas públicas y su financiamiento.

Lo ideal sería llegar a un acuerdo con fuerte respaldo popular y de los diferentes sectores políticos que posibilite políticas de Estado con visión de largo plazo. El hecho de que el “Pacto Fiscal” se discuta en un año electoral conlleva el peligro que el debate se electoralice, lo que dificultaría el alcance del objetivo expuesto. El “Pacto Fiscal” no solamente debe arreglar el financiamiento de las autonomías, sino ofrecer la oportunidad de crear una nueva estructura financiera e impositiva del Estado que no se debería dejar pasar ni tampoco desaprovecharla.

Los doce capítulos de la presente publicación pretenden aportar en buena hora al debate de todas estas diversas facetas del “Pacto Fiscal”. Felicito a todos los autores por sus excelentes trabajos que, sin duda, serán insumo valioso para el debate venidero. Dedico mi especial agradecimiento al Lic. Vladimir Ameller Terrazas y mi colega el Dr. Iván Velásquez Castellanos, que diseñaron y editaron el presente libro.

Procesos de descentralización exitosos profundizan la democracia, motivo por el cual la Fundación Konrad Adenauer (KAS) en Bolivia desea contribuir a ese debate tan importante.

Susanne Käss

REPRESENTANTE DE LA FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER EN BOLIVIA

PARTE PRIMERA

A. LA ETAPA PREPARATORIA DEL PACTO FISCAL



CAPÍTULO PRIMERO

Las implicaciones políticas del *Pacto Fiscal*

Fernando Molina¹

Resumen

El Estado boliviano enfrenta una dificultad estructural y crónica: la carencia de ingresos a consecuencia de la limitada actividad económica del país, lo que se traduce en recaudaciones tributarias escasas. Los avances del proceso de descentralización departamental desde la admisión de la elección directa de los prefectos, en 2005, hasta la concesión de las autonomías en la Constitución de 2009, establecen el marco para la implementación del Pacto Fiscal, estos avances hacían pensar a prácticamente todos que también habría un significativo cambio en las competencias que deberían cumplir las recién rebautizadas gobernaciones departamentales. La Constitución, además, introdujo nuevas jurisdicciones estatales, también dotadas de autonomía: las regiones y las autonomías indígenas. Estas innovaciones complicaron la “división del trabajo” del Estado, de la misma manera que la Ley de Hidrocarburos complicó la repartija de los fondos entre los distintos niveles de la administración pública. El propósito de este artículo es anticipar en qué puede consistir este debate, tomando en cuenta los intereses que están en juego en él, así como también debatir, analizar sobre la pertinencia y necesidad del “Pacto Fiscal”. La actual prescripción legal sobre el pacto fiscal no es suficiente para obligar al país a materializarlo. No importa cuál sea la orientación de éste, si la búsqueda de la justicia o de la racionalidad; ni su dimensión, esto es, si abarcará sólo al IDH (en el caso más limitado) o a todas las recaudaciones fiscales (en el caso más amplio); de cualquier forma un pacto fiscal necesariamente causaría pérdidas para todos o para algunos departamentos, lo que hará difícil lograr un consenso sobre él. Lo más probable, en cambio, será el impasse, es decir, que se presente una discrepancia de fondo entre diferentes versiones del pacto que trabe el debate sobre éste. La comprobada desconfianza sobre los resultados del censo de 2012 fortalece esta hipótesis.

Palabras Clave: Bolivia, Necesidad del Pacto Fiscal, Descentralización, Autonomías.

I. Introducción

La idea de establecer un “nuevo pacto fiscal” (o una redistribución territorial integral de las obligaciones y los beneficios tributarios y las rentas de los recursos naturales) surgió en Bolivia luego de la aprobación de la Ley de Hidrocarburos 3058 en 2005, y aunque el concepto es de curso corriente en la política pública del continente (Rocabado, 2011), en su versión boliviana constituye una especie de respuesta a los desequilibrios que generó esta norma en un sistema tributario y de distribución de los recursos públicos ya de hecho desbalanceado. Puesto que la realidad había llegado a un extremo de complicación y de injusticia muy evidentes, se comenzó a acariciar la idea de hacer un “borrón y cuenta nueva”, es decir, en renegociar integralmente tanto los ingresos como las obligaciones de cada unidad territorial, en particular de los departamentos (cuya situación había retorcido la Ley de Hidrocarburos), a fin de llegar a un acuerdo racional, que garantice que cada ciudadano reciba una cuota similar de bienes y servicios públicos. Dos procesos son el telón de fondo de este debate. Por un lado, el impresionante ascenso de los ingresos bolivianos por concepto de exportaciones, como consecuencia del llamado “súper ciclo de las materias primas”, que elevó grandemente los precios de los principales productos del país, como la soya, los minerales y, principalmente, el gas. Este fenómeno multiplicó los ingresos estatales y, por tanto, la “torta” que había que volver a partir según un esquema racional.

¹ Periodista y escritor. Ganador del premio Rey de España al Periodismo Iberoamericano. Autor de una docena de ensayos y biografías, y de gran cantidad de artículos y reportajes para periódicos y sitios web sobre la economía, la política, la ideología y la cultura de Bolivia. Actualmente es columnista del sitio Infolatam, y de los diarios El Deber y Página Siete. También colabora con otros periódicos y blogs nacionales e internacionales. Algunos de sus trabajos han sido traducidos al inglés, al francés y al portugués.

Por el otro lado, los avances del proceso de descentralización departamental, que fueron desde la admisión de la elección directa de los prefectos, en 2005, hasta la concesión de las autonomías en la Constitución Política del Estado (CPE) de 2009.

En ese momento, estos avances hacían pensar a prácticamente todos que también habría un significativo cambio en las competencias que deberían cumplir las recién rebautizadas gobernaciones departamentales. La Constitución, además, introdujo nuevas jurisdicciones estatales, también dotadas de autonomía: las regiones y las autonomías indígenas. Estas innovaciones complicaron la “división del trabajo” del Estado, de la misma manera que la Ley de Hidrocarburos complicó la repartija de los fondos entre los distintos niveles de la administración pública.

Se concibió entonces que la respuesta para todos estos problemas era un nuevo pacto fiscal que pusiera orden en lo que, debido a los vertiginosos hechos políticos de este periodo, había quedado alterado y revuelto. La idea de usar este método fue adquiriendo consenso entre los distintos sectores involucrados (políticos regionales y nacionales, burocracias y especialistas), que creyeron posible aplicarlo en el debate y la aprobación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD), encargada de reglamentar las transformaciones en el ordenamiento estatal introducidas por la Constitución. Pero no se debe confundir el consenso sobre la necesidad de un pacto fiscal con una noción compartida sobre el contenido de este pacto. Esta cuestión toca fuertes intereses, por lo que suponer que pueda obedecer a una planificación racional –como insisten los expertos en descentralización– resulta ingenuo.

Por el contrario, en el proceso de elaboración de la LMAD se comprendió que la negociación de este acuerdo podría equivaler a “abrir la caja de Pandora” del conflicto interterritorial, que hasta entonces había estado neutralizado justamente por la conciencia general de la imposibilidad de introducir cambios en el sistema de asignaciones.

Por esta razón esta ley, finalmente aprobada en 2010, no incluye el pacto, y se limita a establecer un procedimiento para debatirlo en un plazo de seis meses a partir de la presentación de los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV). Como éstos fueron presentados el 13 de julio de este año, el plazo está corriendo y el debate sobre el pacto fiscal ha vuelto a adquirir importancia. El propósito de este artículo es anticipar en qué puede consistir este debate, tomando en cuenta los intereses que están en juego en él.

II. Los problemas que el pacto fiscal tendría que resolver

El Estado boliviano enfrenta una dificultad estructural y crónica: la carencia de ingresos a consecuencia de la limitada actividad económica del país, lo que se traduce en recaudaciones tributarias escasas. A lo largo de la historia, esta deficiencia ha causado que la principal preocupación estatal sea la propia supervivencia (Klein, 1982). Al mismo tiempo, y de una manera compensatoria, Bolivia ha contado casi siempre con rentas provenientes de la explotación de recursos naturales, que el Estado ha intentado capturar de una u otra manera, lográndolo plenamente en los períodos nacionalistas como el actual.

De modo que el Estado boliviano cuenta con dos tipos de ingresos: los ingresos normales, constituidos por los tributos que genera la (precaria) actividad económica del país, y los extraordinarios, que provienen de la posesión (directa o indirecta) de yacimientos de distintas clases de recursos naturales. Al mismo tiempo, su principal gasto es el mantenimiento de los distintos tipos de burocracia que le dan corporalidad y le permiten controlar las funciones básicas del país: las Fuerzas Armadas, el magisterio, el equipo dedicado a la salud y los funcionarios mismos. Muy poco es lo que le sobra para realizar inversiones que incrementen la infraestructura nacional y apoyen los esfuerzos económicos de los agentes privados (Parada, 2010).

De las dos fuentes señaladas, la más importante es la que hemos llamado “extraordinaria”, tanto porque en ciertos momentos (como el actual)² provee una gran cantidad de fondos al Estado, por lo que debido a su carácter suele orientarse a la inversión pública antes que al simple sostenimiento de la planilla de empleados públicos. Como el lector comprenderá fácilmente, la necesidad de controlar esta fuente extraordinaria de recursos, sumada a la precariedad de las fuentes locales de ingresos, impregna al Estado boliviano de centralismo.

El país mismo tiene una diversidad de regiones y de poblaciones, por lo que la idea de administrarlo descentralizada y aun federalmente no ha sido ajena al pensamiento de sus pobladores. Además, por motivaciones culturales e ideológicas, éstos plantearon su lucha contra el centralismo por el lógico deseo de aprovechar más directamente la riqueza manejada por el gobierno. La forma más antigua de esta lucha fue la pugna entre “el norte y el sur”, es decir, entre La Paz y Sucre-Potosí, por lograr que el gobierno mismo se asentara en estas regiones, la cual dio lugar a la “Guerra Federal” de 1899. Después el conflicto se presentaría de otras maneras, algunas de las cuales veremos en las líneas siguientes.

Sin embargo, el centralismo perduró y perdura hasta ahora, pues ha encontrado siempre la forma de “reinventarse” luego de las sucesivas reformas que la lucha regional logró arrancar a las autoridades. Así, lo determina el carácter centralizado de los ingresos estatales, es decir que éstos provengan principalmente de la industria extractiva, que es una sola; y no de las demás actividades económicas que se encuentran dispersas por todo el país.

El centralismo tiene, pues, un carácter objetivo. Por otra parte, coincide mejor con la ideología predominante en el país, que pretende usar el Estado (en concreto, las rentas de los recursos naturales que el Estado posee) para desarrollar la sociedad en un sentido u otro. Esta ideología (“nacionalista revolucionaria”, primero; “nacional-popular”, después; y “plurinacional”, hoy) demanda un Estado fuertemente cohesionado, que se mueva al unísono detrás de los mismos objetivos, y que sirva como un ariete en contra de los enemigos del proyecto social que se pretende construir. De ahí que las concesiones que se hacen a las regiones (por ejemplo, las incluidas en la Ley de Hidrocarburos, o las realizadas por el actual Gobierno y que permitieron la conformación de las autonomías departamentales y otras) sean casi siempre provocadas por circunstancias políticas desfavorables para el centro. De ahí también que, una vez hechas, éste trate de socavar su efecto sobre las finanzas públicas con medidas re-centralizadoras, al mismo tiempo que trata de reconcentrar el poder político. Pese a ello, la descentralización ha ido avanzando gracias a la “presión desde abajo”, que a veces ha sido bastante violenta. En este artículo no nos referiremos a los avances en las competencias y la conformación de instituciones, como hemos hecho en otros trabajos (Molina 1997 y 2010), sino exclusivamente a las transformaciones de índole fiscal.

La primera es la regalía del 11 por ciento de la producción de petróleo que deben recibir directa y obligatoriamente los departamentos productores. Esta regalía fue concedida por una ley del gobierno de Germán Busch (que, quizá no por casualidad, era cruceño), pero no se ejecutó nunca, hasta que Santa Cruz obligó al segundo gobierno del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), dirigido por Hernán Siles, a hacerlo. La regalía comenzó a pagarse a este departamento el 21 de diciembre de 1959, creando un antecedente que luego beneficiaría a Tarija y Chuquisaca.

El resto de los impuestos e ingresos iba al Tesoro General de la Nación (TGN), pero también estaba afectado por las demandas de apropiación de distintos sectores de la población. Esto produjo la “corporativización” y atomización de los tributos.

² Medinaceli, 2012.

Éstos llegaron a ser cientos, muchos de ellos “destinados”, es decir, gravámenes que cobraba el Estado para entregarlos de inmediato a los grupos corporativos que los habían concebido e impuesto (de abajo arriba, al revés de lo normal) a los distintos gobiernos.

Las recaudaciones eran bajas y el Estado vivía principalmente de las ganancias de las empresas estatales (principalmente de las extractivas). Las transferencias del centro a las regiones se hacían a través de las “corporaciones de desarrollo”, que eran instituciones desconcentradas del Poder Ejecutivo, de carácter “técnico”, en las que participaban las organizaciones sociales de los departamentos, y que se encargaban de las inversiones y la administración de las empresas estatales de cada departamento. Esta situación se arrastró hasta que, por una serie de motivos, las principales compañías públicas quebraron y arrastraron al modelo nacionalista-centralista, que había imperado desde los años 50, a una crisis terminal.

La hiperinflación que azotó al país entre 1983 y 1985 fue el signo de este final, y tuvo que conjurarse con un “ajuste” de los gastos estatales, el desguace de las empresas estatales y una reforma tributaria, incluida en la Ley 843, de 1986, que redujo los impuestos a sólo siete, aumentó la recaudación (que llegó a equivaler, antes del boom económico actual, al 18 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) y eliminó los impuestos destinados. Esto acabó con el caos tributario, pero al mismo tiempo centralizó aún más el manejo del fisco. Durante un tiempo se acabaron las “participaciones” de los sectores y las únicas transferencias eran las que se realizaban entre la burocracia central y las burocracias regionales, elegidas todas ellas, en última instancia, por un solo individuo, el Presidente de la República. Al nacer la Ley 843 la bolsa se distribuía de la siguiente manera: el 75 por ciento de las recaudaciones iba al TGN, el 10 por ciento a las corporaciones regionales de desarrollo, el 10 por ciento a las municipalidades y el 5 por ciento a las universidades.

Durante un periodo, y dada la crítica situación del país, nadie desafió esta distribución, pero en los primeros años de la década de los 90’s, Santa Cruz, apoyada por otras regiones orientales y por Tarija, retomaron una idea que se remontaba al periodo banzerista (1971-1978): la aprobación de una ley de descentralización administrativa que les permitiera controlar más directamente las corporaciones regionales y que les aumentara las asignaciones que proveía el centro estatal. Éste, preocupado en esa época, como normalmente a lo largo de su historia, en su propia supervivencia, trató de evitar la aplicación de la iniciativa. Gracias a ello no hubo cambios importantes en el financiamiento estatal hasta que, en 1994 y 1995, la demanda regionalista fue respondida con dos leyes que, combinadas, crearon un nuevo ordenamiento, mucho más descentralizado. Estas leyes eran las de Participación Popular y Descentralización Administrativa Departamental, las cuales eliminan las corporaciones de desarrollo, pasan la parte de éstas a los municipios y encargan a las prefecturas ciertos servicios y actividades eminentemente departamentales, como pagar a maestros y sanitarios, o construir y mantener los caminos internos. Este fue un cambio comparable con el pago de las regalías cruceñas, adoptado 15 años antes, pues permitió entregar de forma efectiva el 25 por ciento y de forma nominal alrededor del 50 por ciento de los recursos estatales a instancias que no pertenecían al centro estatal, obligando a éste a pensar su presupuesto de una manera diferente, para incluir en él planes de inversión y gasto sobre los que no tenía un control directo.

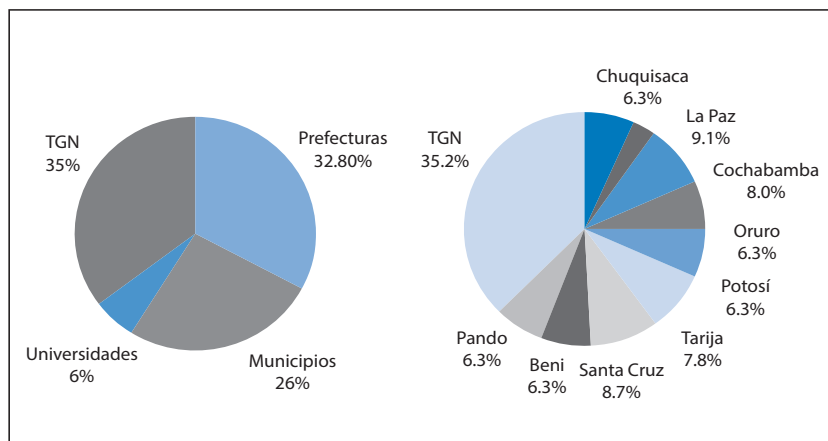
En esa medida, la reforma de los años 90 preparó el siguiente salto, que se daría en 2005 con la elección directa de los prefectos (hasta entonces designados por el Presidente), lo que hacía políticamente más delicado entregar a estas autoridades las regalías y las transferencias que existían entonces. El mismo año, además, se aprobó la ya mencionada Ley 3058 o de Hidrocarburos, cuya gran novedad fue la creación de un impuesto a la producción de gas y petróleo de 32 por ciento, para sumarlo a las regalías del 18 por ciento que hasta ese momento el Estado cobraba a esta actividad (11 por ciento de estas regalías iban a los departamentos productores, como ya sabemos, 1 por ciento a Pando y Beni, como una compensación por su apoyo a Santa Cruz en la obtención de las regalías, y 6 por ciento a la

empresa estatal del petróleo, YPFB). El nuevo impuesto de 32 por ciento se llamó Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) y se decidió distribuirlo de la siguiente manera:

- 4 por ciento de la producción departamental de hidrocarburos para cada uno de los cuatro departamentos productores (Tarija, Chuquisaca, Santa Cruz y Cochabamba), lo que demanda el 12,5 por ciento del IDH total.
- 2 por ciento de la producción nacional de hidrocarburos para cada uno de los cinco departamentos no productores (La Paz, Oruro, Potosí, Beni y Pando), lo que representa un 31,3 por ciento de lo recaudado por IDH.
- 4,5 por ciento del valor de la producción total de hidrocarburos (14,1 por ciento del IDH) al fondo de compensación para los departamentos que se encuentren por debajo del IDH nacional promedio (que se calcula tomando en cuenta a todos los departamentos excepto Tarija).
- 7 por ciento del IDH nacional para el fondo de compensación para La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, por ser éstos los departamentos de mayor población. El 80 por ciento de este fondo es distribuido entre los municipios de estos tres departamentos, de acuerdo a la población de cada uno de éstos, y 20 por ciento a las universidades.
- De los recursos que percibe el TGN, un 5 por ciento va al Fondo Indígena para financiar proyectos de desarrollo productivo y social, y el restante 30,2 por ciento se queda en el TGN, aunque no sin antes haber sido mermado por las participaciones de las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional y otras instituciones. (Luis Carlos Jemio, 2007).

Jemio señala que gracias a este complicado mecanismo las regiones, apenas aprobada la Ley de Hidrocarburos, recibían el 64,8 por ciento del IDH, en tanto que el TGN, el 35,2 por ciento. De los recursos por IDH que iban a las regiones, las prefecturas recibían el 32,8 por ciento, los municipios el 25,6 por ciento y las universidades el 6,4 por ciento. Jemio también calcula lo que le tocaba a cada departamento, como puede verse en el siguiente gráfico preparado por este analista:

Gráfico No. 1. Distribución porcentual del IDH de acuerdo a la Ley 3058



Fuente: Ministerio de Hacienda-INE.

El Gráfico No. 1 muestra que la cuota de cada departamento es homogénea. Según Jemio, el criterio básico de la ley fue distribuir los recursos a partes iguales entre los nueve departamentos. “Si restáramos a los montos que reciben los departamentos el 7 por ciento del IDH que va al fondo compensatorio para La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, encontraríamos que todos perciben 6,3 por ciento del IDH total, con excepción de Tarija que recibe el 7,8 por ciento, por ser el departamento con mayor producción de hidrocarburos”.

Esta repartija en partes iguales que los nueve departamentos hicieron del principal ingreso del país refleja la correlación de fuerzas que había en el momento de la aprobación de la Ley 3058, es decir, en el momento en el que el Estado, acosado desde 2003 por una enorme actividad de masas, había perdido su tradicional capacidad para neutralizar las iniciativas descentralizadoras de las regiones. Puede decirse, entonces, que la Ley de Hidrocarburos fue el exitoso resultado de una suerte de “conspiración de los departamentos” en contra del gobierno central. Aparentemente repartir por igual es lo más equitativo, pero sólo es así cuando los beneficiarios son iguales entre sí. Si no lo son, como en este caso, los resultados son los que señala Jemio:

“Al calcular la distribución del IDH per cápita entre las regiones se observa que los departamentos más poblados son los que menos recursos reciben (US\$ 28,4 por habitante en La Paz, US\$ 31,5 en Santa Cruz y US\$ 40,4 en Cochabamba), a pesar de la compensación del 7 por ciento adicional recibido por estas regiones. En el otro extremo, los departamentos menos poblados son los que más recursos reciben en términos per cápita, como es el caso de Pando (US\$ 875,8 por habitante), Beni (US\$ 126,9) y Tarija (US\$ 146,7)”. Las cifras de las que habla este economista son las del año 2007, pero la injusticia que las mismas entrañan se mantiene hasta ahora.

“En términos de la distribución del IDH por habitante pobre –continúa Jemio– también se observan grandes disparidades, siendo Pando el departamento que más recursos percibe (alrededor de US\$ 1.200 por habitante pobre), seguido por Tarija (US\$ 290), Oruro (US\$ 173), Beni (US\$ 167) y Chuquisaca (US\$ 123). Por otra parte, departamentos con una mayor cantidad de población pobre, como Potosí, Cochabamba, La Paz y Santa Cruz, perciben menos recursos de IDH por habitante pobre.

“Finalmente, si consideramos un indicador que toma en cuenta la densidad poblacional de las regiones (habitantes por km²), como una forma de medir las economías de escala que se presentan en la ejecución del gasto e inversión pública, se observa que nuevamente el departamento de Pando es el que recibe más recursos de IDH (US\$ 13,7 por habitante y por 1.000 km²), seguido por Tarija, Oruro y Chuquisaca. Por otra parte, los departamentos con mayores superficies, como es el caso de Santa Cruz, La Paz, Beni, Cochabamba y Potosí, son los que menos recursos de IDH reciben por habitante/km²”.

El efecto general es desequilibrante, y se suma a la poca equidad en la distribución que ya se arrastraba desde 46 años antes de la Ley 3058, como consecuencia de la aparición de las regalías departamentales y la consiguiente concentración de los recursos públicos en tres departamentos, Santa Cruz, Tarija y Chuquisaca, que no necesariamente son los que más los necesitaban.

En suma, el régimen fiscal que resultó del proceso de nacionalización del gas es errático, amén de complicado. No responde ni a la justicia (a todos por igual) ni a la razón instrumental (el logro de los mejores resultados al menor costo posible), sino a la posición que ocupan los departamentos respecto a los yacimientos, es decir, a un criterio rentista³, complementado por las concesiones realizadas por

³ Supongamos un conjunto de propietarios de tierra. Algunos de ellos tendrán, como es natural, parcelas más fértiles que las de los otros. Obtendrán, por tanto, mejores cosechas, lo que se traducirá en mayores ingresos. Este beneficio se deberá a su diferente “posición” respecto a (en este caso, “encima de”) un determinado recurso natural: tierra de mayor calidad. Aunque realicen el mismo trabajo que los demás (o incluso un poco menos), ganarán más que ellos. David Ricardo llamaba a este excedente o margen adicional: “renta”. La renta se distingue por esto, porque la genera la “posición” que aquél que

los departamentos productores a los departamentos “pequeños”, a fin de formar un bloque contra el centro. En 1959, esta maniobra benefició a Beni y Pando, que entonces comenzaron a recibir el 1 por ciento de las regalías, y en 2005, a estos departamentos y a otros como Oruro y Potosí. En ambos casos, La Paz y Cochabamba perdieron. En el segundo, también Santa Cruz. La creación del fondo de compensación para departamentos más poblados no resolvió esta cuestión.

Desde 2007 hasta ahora, el intrincado panorama que estamos describiendo se ha complicado todavía más porque el gobierno central no sólo recuperó la fuerza perdida por la crisis política, sino que la incrementó gracias a la gran popularidad y el creciente autoritarismo del presidente Evo Morales. En consonancia con esto, el Ministerio de Economía planeó y ejecutó una serie de medidas de recentralización de los ingresos. La principal de ellas fue un descuento general del 30 por ciento del IDH total, el cual se usa para pagar la Renta Dignidad, es decir, la pensión no contributiva que entrega el Estado a los mayores de 60 años. Además, el Gobierno ha incrementado su uso de notas de crédito fiscal (es decir, de pagos que se hacen por medio de la exención de impuestos), pues la coparticipación de los municipios y universidades sobre la masa tributaria no petrolera sólo se aplica a los montos efectivamente pagados por los contribuyentes (es decir, sin contar las notas de crédito fiscal). Y, lo que es más grave, ha empleado una serie de triquiñuelas burocráticas (plazos imposibles de cumplir, falta de información) para impedir que las regiones gasten la suma completa del IDH que les corresponde (Parada, 2010).

También se denunció que Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) reportó como una venta interna de petróleo, a un precio menor, lo que en realidad era una exportación, a precio mayor (Zaratti, 2013). Y en este momento existe una polémica por una nueva ley de incentivos petroleros que pretende postergar por entre tres y cinco años el pago de IDH y regalías que deberían hacer al Estado las empresas que descubran nuevos campos, a fin de impulsar la exploración. La idea fue criticada severamente (por ejemplo, véase Arias, 2013) y los voceros de los departamentos productores la rechazaron, porque temen que este dinero no se les pague después.

Tenemos entonces, operando al mismo tiempo, la distribución “departamentalista” de la Ley 3058, y las maniobras re-centralizadoras de los ingresos que practica el Gobierno. El resultado final es un desajustado que sugirió la idea del, y que debe resolver el, pacto fiscal.

III. El pacto fiscal, ¿es políticamente posible?

El hecho de que la LMAD señale un plazo (que, como ya hemos dicho, está corriendo) para la realización de un pacto fiscal no significa que éste vaya a concretarse realmente. La disposición transitoria décimo séptima de la ley sólo dice que:

la percibe ocupa en el territorio, la economía o la sociedad.

Al ser un beneficio “gratuito”, es decir, relativamente independiente del trabajo, la renta es un poderoso “objeto del deseo”; todos los hombres quieren ocupar una “posición”, cualquiera sea ésta, con tal de que venga acompañada de una renta; todos son, al menos en potencia, “rentistas”. Sin embargo, esta inclinación general puede encontrar límites o, en cambio, verse facilitada en cada una de las sociedades históricas.

La Edad Media fue el tiempo “rentista” por excelencia: en ella las capas sociales superiores recibían tributos en dinero y especie de las capas inferiores, y la vida entera de las personas estaba determinada por la posición que ocupaban al nacer, sin importar casi su laboriosidad o inteligencia. Por eso las revoluciones “burguesas” de los siglos XVII-XIX fueron, esencialmente, revoluciones contra el “rentismo” medioeval, que impedía al avance de la industria, es decir, de una forma de producción menos dependiente de los recursos naturales y en la que, en consecuencia, la “posición” contaba menos que la cantidad de trabajo y la creatividad. Marx saludó la nueva sociedad a la que estas revoluciones dieron lugar, en la que por primera vez el rendimiento valía más que los privilegios de sangre.

El “rentismo” sigue existiendo en las sociedades contemporáneas, si bien en algunas más que en otras. En la nuestra es directamente determinante. La fortuna y el éxito de las personas depende aquí menos de su trabajo creativo que del esfuerzo que realizan para “ocupar una determinada posición”. Esto explica una gran cantidad de comportamientos sociales que de otra forma resultarían oscuros: desde la “empleomanía” o lucha por una “posición” remunerada en el Estado, hasta las maniobras fiscales de las que estamos hablando. (Por cierto, hay una relación directa entre la empleomanía y la lucha de las burocracias por acaparar la mayor cantidad de financiamiento que pueden).

1. El Servicio Estatal de Autonomías (SEA), en coordinación con el Ministerio de Autonomías y el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, elaborarán una propuesta técnica de diálogo para un pacto fiscal.
2. En un plazo no mayor a seis meses después de publicados los resultados oficiales del próximo Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV), la propuesta técnica sobre el pacto fiscal deberá ser presentada al Consejo Nacional de Autonomías a fin de desarrollar un proceso de concertación nacional y regional como paso previo a cualquier tratamiento por las vías legislativas que corresponden.

En otras palabras, la ley dispone que haya un debate, pero no que éste concluya en algo concreto, esto es, en un cambio definitivo y significativo del sistema de financiamiento fiscal (Rocabado, 2011). Este cambio podría introducir al país en una espiral de luchas regionalistas, y esto resulta indeseable para todos, pero principalmente para el Gobierno, como muestra la cláusula de la LMAD que acabamos de citar. Dicha cláusula parece haber sido redactada para dar a las autoridades la posibilidad de transformar su propuesta de pacto fiscal en una iniciativa legislativa, o de no hacerlo, dependiendo de las posibilidades que tenga de imponerla sin graves resentimientos regionales.

¿Por qué decimos que un cambio en el sistema de financiamiento actual entraña el peligro del enfrentamiento regionalista si aún no sabemos en qué consistirá este cambio, hacia dónde se dirigirá?

Porque todas las posibilidades de reforma que existen implicaría que los departamentos pierdan dinero, como veremos a continuación. Estas posibilidades solamente pueden ser tres:

- I. Un cambio en el sentido de la justicia (concebida como la concesión de lo mismo a todos).
- II. Un cambio en el sentido de la razón instrumental (para lograr el mayor desarrollo o la mayor cantidad de servicios estatales entregados con el menor esfuerzo y la menor inversión de recursos invertidos).
- III. Un cambio en un sentido abiertamente centralista, para borrar el sesgo “departamentalista” de la distribución, principalmente del IDH.

¿Cuál sería el efecto probable de la realización de estas posibilidades?

Si el cambio se realizara con el propósito de alcanzar la justicia distributiva, es decir, para entregar a cada ciudadano un monto más o menos igual de dinero o, en cambio, una cantidad igual de bienes y servicios estatales con el mismo valor, ganarían los departamentos con más población y perderían los despoblados (sobre todo Beni y Pando) y los productores de baja población, esto es, Tarija y Chuquisaca. Estos perdedores reaccionarían con medidas de fuerza que, si se atiende a la experiencia, podían llegar a ser graves.

Por otra parte, si el cambio buscara aplicar la razón instrumental y entonces trataría de lograr que cada ciudadano recibiera al menos un mínimo de bienes y servicios estatales (el mismo “paquete”), lo que exigiría dar más dinero a los departamentos más poblados, más extensos, con mayor cantidad de pobres, etc., entonces perderían los departamentos con menos población y más pequeños, especialmente si son productores. En concreto, el golpe principal lo recibiría Tarija.

Finalmente, si el cambio pretendiera exteriorizar y formalizar lo que ahora es disimulado e informal, esto es, la política fiscal re-centralizadora del Gobierno central, perderían todos los departamentos, y esto sería un seguro detonador de una oleada de luchas regionales. Por esta razón, no debe descartarse la posibilidad de que el Gobierno prefiera dejar las cosas como están, es decir, seguir su estrategia de sustracción de los recursos regionales por medio de trucos burocráticos y forzando a las gobernaciones y los municipios a financiar inversiones de alcance nacional, gran popularidad y difíciles de rechazar, como ahora ocurre con el pago de la Renta Dignidad.

Las tendencias señaladas se darían de igual manera sin importar si el pacto fiscal afectara solamente al IDH, a las rentas petroleras en conjunto (IDH, regalías e Impuesto Especial a los Hidrocarburos) o a toda la masa tributaria. Por tanto, esta cuestión, que tanto interés reviste para los especialistas en tributación y descentralización, no es relevante desde el punto de vista político.

Finalmente, hay que anotar que la posibilidad de lograr el pacto es todavía más difícil dados los problemas que se han presentado con el censo de 2012, que según la LMAD, como ya hemos visto, es el instrumento fundamental de una propuesta de reordenamiento fiscal. La realización chapucera del censo y, sobre todo, una mala política de información de sus resultados dio lugar a que las regiones o, en su caso, los municipios que vieron decrecer su cantidad de habitantes (respecto de 2001 o de los resultados preliminares del censo actual, que por la ya mencionada chapucería fueron bastante distintos de los resultados definitivos) consideraran al censo mentiroso e inaceptable. Con ello buscan impedir la disminución de su coparticipación en los impuestos no petroleros, que se distribuyen por cantidad de habitantes, y de las asignaciones del IDH, que también dependen de esta cifra, según vimos en su momento. Resulta difícil que esta pretensión tenga éxito. Sin embargo, la desconfianza en las cifras del censo es ahora, y será en el futuro, en cualquiera de los escenarios que nos es posible prever, un escollo para la concreción del pacto fiscal.

IV. Las elecciones de 2014 y el pacto fiscal

A las elecciones que se preparan para 2014 concurrirá una fuerza predominante, el gubernamental Movimiento al Socialismo (MAS), el cual ha logrado una autorización del Tribunal Constitucional para habilitar al presidente Evo Morales como candidato, en contra de lo establecido por la Constitución.

Se trata, no es necesario decirlo, de un poderoso candidato que puede capitalizar a su favor los beneficios obtenidos por el país como consecuencia de los ingresos extraordinarios de la venta de materias primas en el periodo 2004-2013 (sobre todo la infraestructura); que estableció un nuevo modelo económico (la segunda versión del capitalismo de Estado), el que hasta ahora funciona a buen ritmo; que logró redistribuir una parte de lo ingresado por medio de un conjunto de medidas, como la constitución de empresas estatales, el aumento del gasto estatal, la entrega de bonos en efectivo, los subsidios de los carburantes y la energía en general, así como la subvención y control de los precios de algunos productos de primera necesidad; y que, finalmente, aumentó significativamente la cantidad de tierra legalmente titulada a favor de los pueblos indígenas, el empoderamiento de las corporaciones sociales e indígenas, y mantiene una estrecha relación con los sectores populares del campo y las ciudades.

A Evo Morales lo enfrentará una oposición que tiene problemas para articular un bloque nacional, pero que en cambio goza de cierta fuerza local, lo que tiene efecto sobre su agenda política, marcada por un sesgo más descentralizador. Los distintos grupos de la oposición concurrirán a las elecciones con la propuesta (y la demanda) de convertir la oferta de autonomía que hace la Constitución en una realidad, es decir, tratarán de radicalizar la transferencia de responsabilidades y recursos del centro del Estado a los gobiernos subnacionales.

Esta contraposición entre una candidatura oficial, que tratará de mostrar que el Gobierno tiene la capacidad de llegar directamente a las distintas partes del país e, interrelacionándose directamente con sus pobladores, resolver los problemas locales (de un lado), y varias candidaturas regionales interesadas en subrayar la ineficiencia y arbitrariedad de este sistema, y por tanto de reactualizar la proyección de las autonomías (del otro lado), convertirá la campaña en un escenario de debate del pacto fiscal, e incluso puede preverse que algunos grupos políticos hagan propuestas concretas de reasignación, que se inclinarán a favor de la justicia redistributiva o de la razón instrumental, y que se formularán más o menos así:

“Redistribuir las competencias (responsabilidades) de los distintos niveles del Estado de modo que se eliminen las actuales inequidades y se logre que cada autonomía departamental pueda ocuparse directamente de regular y animar la vida de la región. Reformar la LMAD y establecer un pacto fiscal que permita financiar el cumplimiento de las nuevas competencias. Se calculará el costo de las competencias que se asignen y se construirá un sistema de transferencias y compensaciones que permita financiar este costo, de modo que cada ciudadano reciba más o menos lo mismo (o de modo que se logren determinadas metas de desarrollo, que se medirán con determinados indicadores)”⁴.

Obviamente, la implementación de esta propuesta dependerá de los resultados electorales. La victoria del MAS implicaría una ratificación de facto de la LMAD y, por tanto, del status quo fiscal. En cambio, el triunfo de una coalición opositora llevaría en breve tiempo a una revisión de la LMAD, lo que pondría la cuestión del pacto fiscal en un escenario completamente distinto, aunque esto no necesariamente disminuiría (quizá por el contrario, ampliaría) la posibilidad del estallido de un conflicto regionalista en torno a las rentas extractivas que deben corresponderle a cada territorio. Abierta la posibilidad de una redistribución, debe esperarse que cada departamento y cada municipio pretendan una nueva que los favorezca. La única manera de evitar que esto degenere en un conflicto irresoluble sería insertar la discusión fiscal en la celebración de un nuevo pacto autonómico, esto es, canjear concesiones fiscales a cambio de la entrega de mayores atribuciones políticas.

V. Conclusiones

La actual prescripción legal sobre el pacto fiscal no es suficiente para obligar al país a materializarlo.

No importa cuál sea la orientación de éste, si la búsqueda de la justicia o de la racionalidad; ni su dimensión, esto es, si abarcará sólo al IDH (en el caso más limitado) o a todas las recaudaciones fiscales (en el caso más amplio); de cualquier forma un pacto fiscal necesariamente causaría pérdidas para todos o para algunos departamentos, lo que hará difícil lograr un consenso sobre él. Lo más probable, en cambio, será el impasse, es decir, que se presente una discrepancia de fondo entre diferentes versiones del pacto que trabe el debate sobre éste. La comprobada desconfianza sobre los resultados del censo de 2012 fortalece esta hipótesis.

En ese caso, el Gobierno central podría intentar imponer su propia visión del cambio que necesita el sistema de financiamiento estatal, pero no estaría obligado a ello, y lo más probable sería que actuara de acuerdo a las circunstancias del momento. El plazo de seis meses después de la entrega de los resultados del censo que da la Ley de Autonomías para la presentación de una propuesta oficial sobre el pacto fiscal fenece en enero de 2014. Es razonable suponer que el debate no concluirá antes de las elecciones generales de fines de 2014. Por tanto, lo que haga el Gobierno central dependerá de estas elecciones, de qué partido y candidato las ganen, y de con cuánta diferencia sobre sus contendores lo hagan.

⁴ Redacción ficticia basada en la lectura de las propuestas programáticas que han hecho conocer hasta ahora los opositores Frente Amplio y Movimiento sin Miedo.

Una opción altamente probable es que se mantenga el actual esquema de distribución de los recursos públicos, con todo y su contradicción estructural entre el sesgo “departamentalista” de la distribución de la principal renta del país, el IDH, y las políticas re-centralizadoras que implementa el Ministerio de Economía. Es justamente esta su capacidad de recentralizar la que hace que para el Gobierno sea más deseable el status quo que la imposición de un nuevo ordenamiento fiscal rechazado por las regiones.

Si un pacto fiscal no se produce ahora, su necesidad se hará más notoria con el tiempo, en la medida en que los desequilibrios y las injusticias que ya existen se vayan acumulando. En algún momento tendrá que producirse una discusión seria sobre el sistema de financiamiento de las unidades territoriales. Para que este debate sea productivo, quien ocupe el centro estatal en ese momento deberá estar dispuesto a dar algo a cambio de que las regiones acepten recibir porcentajes diferentes de los que poseen hoy. Este algo es, por supuesto, poder. Con lo que hemos de salirnos del tema financiero. El pacto fiscal sólo puede ser viable como parte de un reordenamiento integral de las competencias, las facultades y los poderes territoriales del país, esto es, como parte de la plena realización del “estado de las autonomías”, que hasta ahora se encuentra larvado por el peso del centro-estatal, el cual ha encontrado cómo mutilar la descentralización departamental, según hemos visto aquí en el ámbito financiero, pero como también puede observarse en otras áreas que este artículo no toca.

El pacto fiscal, en suma, debe convertirse en un nuevo pacto autonómico integral, mucho más radical pero también más equilibrado que el que existe ahora. Más allá y más acá de los siempre necesarios diseño y debate técnicos, la cuestión del pacto fiscal es un problema de índole política que, por eso, sólo puede resolverse en este plano.

VI. Bibliografía

Arias, Iván (2013). “¿Apropiarse del IDH y las regalías?”. En: Página Siete, 16 de septiembre: <http://www.paginasiete.bo/opinion/2013/9/16/apropiarse-regalias-429.html>

Klein, Herbert (1982). *Historia de Bolivia*, La Paz, Editorial Juventud.

Medinaceli, Mauricio (2012). *Los desafíos de la política de hidrocarburos en un escenario globalizado*, s.e.

Molina, Fernando (1997). *Historia de la participación popular*, La Paz, Secretaría Nacional de Participación Popular.

Molina, Fernando (2010). *El vocabulario autonómico*, La Paz, Página Siete.

Parada, José Luis (2010). “La Ley Marco de Autonomías en el contexto fiscal de Bolivia”. En: *Bolivia en la senda de la implementación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización. Evaluación, análisis crítico y perspectivas futuras*, La Paz, KAS.

Rocabado, Carlos (2011). *Bases para la constitución de un pacto fiscal en Bolivia*. Documento elaborado por encargo del Componente Reforma de la Estructura Estatal del Programa de Apoyo a la Gestión Pública Descentralizada y Lucha contra la Pobreza de la Cooperación Técnica Alemana (GTZ-PADEP), s.e.

Zaratti, Francesco (2013), Entrevista a Zaratti: “La estafa a Tarija por regalías e IDH”. En: HidrocarburosBolivia.com: <http://www.hidrocarburosbolivia.com/bolivia-mainmenu-117/analisis-y-opinion/61502-entrevista-a-zaratti-la-estafa-a-tarija-por-regalias-e-idh-.html>

CAPÍTULO SEGUNDO

El Pacto Fiscal para promover la equidad desde la perspectiva de la teoría

Iván Velásquez Castellanos⁵

Resumen

La profundización de la democracia en Bolivia debe ser un objetivo de largo plazo en la perspectiva de generar acuerdos en beneficio de la colectividad. A 31 años de democracia, el país necesita resolver sus problemas estructurales pendientes. En ese contexto, la posibilidad política de un “pacto” que reduzca las inequidades y asimetrías sigue siendo un desafío pendiente. Bolivia debe consensuar un pacto fiscal y social, pero además orientar sus políticas públicas para lograr una mayor igualdad de oportunidades y derechos, lo que implica ampliar la participación y la deliberación pública a amplios sectores que se han visto marginados de la sociedad, pero también avanzar en la efectiva titularidad de derechos económicos, sociales y culturales establecidos en la Constitución Política del Estado (CPE) de 2009. El “Pacto Fiscal” es un acuerdo sobre el monto, origen y destino de los recursos que requiere el Estado. Puede interpretarse como el “Acuerdo Sociopolítico” (Pacto Social, Contrato Social) básico que reconoce las obligaciones y derechos entre el Estado y los ciudadanos, sobre la base de la “Reciprocidad” entre el Estado y los ciudadanos, la cual debe entenderse como la voluntad para pagar impuestos como la base fundamental para un “Pacto Fiscal”. El objetivo de este documento es hacer una revisión y sistematización a la literatura relacionada con el “Pacto Fiscal”. A partir de lo expuesto, la CEPAL desde los años 90 realizó una extensa investigación sobre la temática, y en el presente documento se destacan sus principales hallazgos y conclusiones.

Palabras Clave: Bolivia, Pacto Fiscal, Descentralización, Autonomías.

I. ¿Por qué es necesario un pacto fiscal?

En Latinoamérica se han registrado interesantes avances en materia de institucionalidad, política y administración fiscal; sin embargo, éstos siguen siendo insuficientes para que los Estados de la región puedan enfrentar sólidamente los desafíos del entorno nacional e internacional. La consolidación de los importantes avances fiscales realizados en el período reciente exige generar consensos duraderos (pactos–acuerdos) sobre un régimen fiscal capaz de compatibilizar la estabilidad macroeconómica con las responsabilidades públicas en materias de crecimiento y distribución. Ello, a su vez, hace necesario llegar a un acuerdo sobre visiones de mediano plazo en torno al nivel, composición y tendencias del gasto público y la tributación.

La profundización de la democracia debe ser un objetivo de largo plazo en la perspectiva de generar acuerdos en beneficio de la colectividad. Bolivia, a 31 años de democracia, necesita resolver sus problemas estructurales pendientes, por lo que la posibilidad política de un pacto social y fiscal que reduzca las inequidades y asimetrías de nuestro país sigue siendo un desafío pendiente. En numerosos estudios que analizan los retos asociados al desarrollo económico y social de América Latina se ha identificado la necesidad de que los países consensuen pactos sociales y fiscales que permitan asumir y financiar, en el mediano y largo plazo, políticas y programas para combatir la pobreza, reducir la desigualdad y, en definitiva, dar vigencia plena a los derechos económicos, sociales y culturales que la gran mayoría de los

⁵ Economista. Obtuvo su doctorado (Ph.D.) en la Georg-August Universität Göttingen en Alemania. Investigador Senior del Zentrum für Entwicklungsforschung (ZEF) dependiente de la Friedrich-Wilhelms Universität Bonn en Alemania. En la actualidad es Coordinador del Programa para Bolivia de la Konrad Adenauer Stiftung (KAS). Comentarios a: velasquezivanomar@gmail.com ; ivan.velasquez@kas.de .

Estados de la región se ha comprometido garantizar a través de la ratificación de diversas convenciones e instrumentos de derecho internacional (CEPAL⁶, 2010⁷).

En ese contexto, Bolivia debe consensuar un pacto fiscal y social, pero además orientar sus políticas públicas para lograr una mayor igualdad de oportunidades y derechos para sus habitantes, lo que implica ampliar la participación y la deliberación pública a amplios sectores de la población que se han visto marginados de la sociedad, pero también avanzar en la efectiva titularidad de derechos económicos, sociales y culturales establecidos en la Constitución Política del Estado (CPE) de 2009.

Resolver inequidades vía pacto fiscal implica además buscar una igualdad de derechos a todo nivel; los bolivianos necesitan acceder a escenarios de bienestar social y reconocimiento. Pero también implica avanzar hacia una mayor igualdad en materia de acceso, sobre todo en campos como la educación, la salud, el empleo, la vivienda, los servicios básicos, la calidad ambiental y la seguridad social a nivel central y subnacional.

La teoría del bienestar establece que la igualdad de derechos, proporciona el marco normativo que sirve de base a pactos sociales que se reflejan en más oportunidades para pobres y vulnerables. Un pacto fiscal que contemple una estructura y una carga tributaria con mayor efecto redistributivo, capaz de fortalecer el rol del Estado y la política pública, de modo de garantizar estados de bienestar, es parte de esta agenda de la igualdad en la que se incluye una institucionalidad laboral que proteja la seguridad del trabajo (CEPAL, 2010).

Asimismo, un orden democrático en que la orientación del desarrollo plasme la voluntad de la mayoría y haga posible la participación de todos los actores de la sociedad también responde al valor de la igualdad. Un conjunto de políticas económicas que se apliquen con visión de largo plazo en el ámbito productivo, laboral, territorial y social, que procuren no sólo la igualdad de oportunidades, sino también reducir las brechas en materia de logros efectivos, constituye el pilar de la agenda de la igualdad (CEPAL, 2010). En esta perspectiva, el pacto fiscal es necesario para reducir asimetrías, heterogeneidades, inequidades y para promover la igualdad.

Sin duda, la evidencia empírica ha demostrado que los consensos requeridos para un pacto que promueva igualdad son difíciles de alcanzar. Numerosos estudios han señalado las deficiencias políticas e institucionales de las democracias latinoamericanas para lograr que los mandatos electorales se traduzcan en políticas públicas representativas, estables y coherentes.

Stein et al. (2006⁸, 2008⁹) y Scartascini et al. (2011¹⁰) han demostrado que los determinantes institucionales (institucionalidad) y los incentivos relacionados con la emergencia de políticas públicas asociadas a un mejor desempeño económico y social generarían un escenario propicio para establecer consensos (acuerdos–pactos). Dentro de las adicionales características deseables para el funcionamiento de los pactos se señalan:

I. Credibilidad: La credibilidad a los ojos de los actores sociales y económicos.

II. Estabilidad: Su estabilidad y previsibilidad (en especial cuando son efectivas).

⁶ CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

⁷ CEPAL (2010), La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir, Santiago de Chile, 2010.

⁸ Stein, E. (eds.) (2006), La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006, Washington.

⁹ Stein, E. et al. (eds.) (2008), Policymaking in Latin America: How Politics Shapes Policies, Washington, Inter-American Development Bank.

¹⁰ Scartascini, C. et al. (eds.) (2011), El juego político en América Latina, Washington, Mayol Ediciones, enero.

III. Adaptabilidad: Su adaptabilidad a entornos cambiantes y a nuevas demandas sociales.

IV. Coherencia: Su coherencia (entre las políticas implementadas en los distintos sectores).

V. Implementación: Su implementación eficaz, de modo que los objetivos planteados sean perseguidos y alcanzados.

VI. Orientación: Su orientación al interés público y no hacia el beneficio de intereses particulares.

Así, las características deseables estarían asociadas a la capacidad de los actores políticos y agentes económicos para cooperar en un contexto de competencia política. Para ello, subrayan el peso de varios factores sobre la disposición a cooperar de los actores y ponen como ejemplos cuando éstos obtienen ganancias mayores si no se desvían de una ruta cooperativa; cuando el número de actores y agentes relevantes es pequeño; cuando éstos interactúan de forma repetida y poseen un horizonte temporal largo; cuando la interacción ocurre en escenarios institucionalizados que facilitan la cooperación inter-temporal y la implementación de los acuerdos logrados cuenta con mecanismos idóneos de verificación vía, por ejemplo, un poder judicial independiente o una burocracia profesionalizada (Scartascini et al., 2011).

Maldonado, C. y Palma, A. (2013¹¹) consideran que estos análisis conciernen al conjunto de las políticas públicas y observan más sus características y su proceso formativo, independientemente de su contenido o del sector político al que aludan. Por tanto, la idea de un pacto o consenso orientado a la igualdad implica, además del foco en el origen y trayectoria del proceso formativo de una política y en su entorno político e institucional, un énfasis adicional en procesos que:

- a. Fueron o puedan ser objeto de un consenso amplio; y
- b. conllevan la adopción de iniciativas, reformas o programas que buscan mejorar las condiciones de los sectores más pobres y/o el cierre de brechas sociales y económicas.

En este sentido, la posibilidad de un consenso (pacto-acuerdo) orientado a la igualdad, que después desemboque en un pacto duradero, posiblemente sea más interesante que un simple acuerdo puntual y cooperativo. Ello es así porque implica no sólo acuerdos improbables entre actores políticos con visiones encontradas acerca del tipo de políticas sociales y del esfuerzo fiscal óptimo para financiar los programas, sino que muchas veces las implicancias de tal discusión conllevan la oposición de diversos actores sociales y económicos organizados y con capacidad de influir en la toma de decisiones. Además, al igual que otros fenómenos de cooperación entre los actores políticos, los pactos fiscales y sociales son, por definición, arreglos que suponen consensos de largo plazo que trasciendan los ciclos político-electorales. Como se sabe, en contextos democráticos, con frecuencia tales ciclos y las tensiones que se les asocian suelen inscribir a los actores políticos y sociales en una lógica confrontacional y de corto plazo (Maldonado, C. y Palma, A., 2013).

Al mismo tiempo, el contenido de un eventual pacto, quiénes lo elaboran y la ruta que siguen para ello, sólo pueden definirse en el análisis de situaciones concretas, pues en cada caso “son determinantes la historia y cultura política de una sociedad cuyos espacios, actores y criterios de legitimidad no son iguales en las distintas sociedades” (CEPAL, 2010, págs. 255-257). Lo anterior lleva a preguntarse sobre

¹¹ Maldonado, C., Palma, A., (2013), La construcción de pactos y consensos en materia de política social: apuntes para un marco de análisis, proyecto Pacto social para una protección social más inclusiva (GER/12/006), ejecutado por la CEPAL en conjunto con la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) y financiado por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania.

las posibilidades reales para plantear y sostener iniciativas de cambio más ambiciosas desde el punto de vista de los retos sociales de la región en el mediano y largo plazo.

En especial, cabe preguntarse si en los debates y discusiones sobre las políticas sociales de los últimos años puede vislumbrarse como posible el surgimiento de consensos en torno a estrategias para la superación de la pobreza, el combate a la desigualdad o la protección social más inclusiva.

Para ello, se requiere una reflexión acerca de cómo analizar ex post casos específicos de reformas, pero también cómo evaluar ex ante las posibilidades de un pacto en materia de protección social en un contexto dado (Maldonado, C. y Palma, A., 2013).

Finalmente, la consolidación del ajuste fiscal es el primer elemento de todo nuevo pacto fiscal. A esto vale la pena agregar que, por su importancia y porque el Estado es el principal agente social que puede ocuparse de ella, dicha consolidación debe ser compatible con la posibilidad de enfrentar la variabilidad coyuntural de la actividad económica, ya sea por causas internas o externas. Los agentes económicos privados se benefician si su entorno macroeconómico no experimenta crisis y variaciones bruscas, y la política fiscal cuenta con instrumentos de importancia para este fin. Dicho esfuerzo ha de realizarse en un contexto en que la sociedad civil plantea elevadas exigencias de eficiencia a la acción pública, en principio comparables a las que eventualmente pueden resultar de la utilización del mercado en la asignación de recursos.

Por ello, elevar la productividad del gasto público es un imperativo que no puede estar ausente de un pacto fiscal que sea satisfactorio para la sociedad. Un reordenamiento de las funciones que desempeñan distintas instituciones públicas, la introducción de claros criterios que permitan mejorar la eficacia, eficiencia y calidad de su gestión, y la incorporación de nuevos agentes que, sujetos a una regulación adecuada, presten servicios sociales y de infraestructura tradicionalmente reservados al Estado, son caminos que se han venido gestando para responder a esta demanda de la sociedad.

II. ¿Qué significa y cómo se entiende el Pacto Fiscal?

En 1998, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) preparó el documento “El Pacto Fiscal. Fortalezas, debilidades y desafíos” para el vigésimo séptimo período de sesiones de la Comisión realizado en Oranjestad, Aruba, en el cual se intentaba instituir que:

El pacto fiscal debe entenderse como el acuerdo sociopolítico básico que legitima el papel del Estado y el ámbito y el alcance de las responsabilidades gubernamentales en la esfera económica y social.

Un aspecto central de esta definición es que el “Pacto Fiscal” es resultado del consenso de los actores y agentes políticos y económicos; otorga al Estado legitimidad para que amplíe sus responsabilidades por el bien común en los ámbitos económicos, pero además sociales.

Un pacto fiscal también puede entenderse como un acuerdo social sobre el origen, destino y composición de los recursos necesarios para financiar al Estado. Puede interpretarse como la materialización de un contrato social resultante del reconocimiento mutuo de obligaciones y derechos entre el Estado y los ciudadanos (CEPAL, 1998).

Diversos estudios enfatizan sobre los alcances y requisitos del “Pacto Fiscal”; en ese entendido, la CEPAL establecía que debería al menos tener cinco características clave, las cuales hoy por hoy están ampliamente vigentes. A saber:

- I. Consolidar el ajuste fiscal en marcha.
- II. Elevar la productividad de la gestión pública.
- III. Dotar de mayor transparencia a la acción fiscal.
- IV. Promover la equidad.
- V. Favorecer el desarrollo de la institucionalidad democrática.

Para Lahera, E. (1999¹²) el pacto fiscal:

Forma parte de un acuerdo político de los distintos sectores sociales, mediante el cual parte de la agenda pública es convertida en programas y en políticas públicas. La capacidad de lograr dicho acuerdo es determinante de la estabilidad y el carácter reformista de la democracia.

Más que cualquier discusión de carácter abstracto sobre lo que el sector público debiera hacer, son las políticas públicas las que determinan papeles para el Estado y el gobierno en la estrategia de desarrollo. En consecuencia, dicho acuerdo también debe determinar la cuantía de los recursos públicos requeridos, su origen y las reglas de su asignación y ejecución. Se configura así la demanda de intervención pública.

Corresponde al gobierno transformar las orientaciones programáticas en políticas públicas. De hecho, las políticas públicas son la unidad de transacción del sector gubernamental: ellas deberían ser la base del análisis objetivo de las tareas y las posibilidades del sector público en el desarrollo nacional. Así como los programas deben ser consistentes y financiables, las políticas públicas deben ser selectivas y secuenciales.

Las políticas están acotadas por márgenes políticos y financieros de acción; en cuanto a lo primero, las políticas normalmente corresponden a modificaciones de algo que ya existe; y en cuanto a lo segundo, ellas deben permitir el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos básicos, esto es, los que permiten que la necesaria consolidación del equilibrio fiscal se haga sobre bases permanentes que no dañen los objetivos de equidad y competitividad.

La autoridad (Administración Gubernamental) debe asignar recursos para el mejor cumplimiento de las políticas públicas a partir de la jerarquización de las políticas y del uso de los recursos: se trata de una típica decisión económica para satisfacer objetivos múltiples con recursos escasos. Los recursos dependen de la situación de la caja fiscal pero también de otros factores, incluyendo la rigidez de los procedimientos contables, las limitaciones del manejo financiero de empresas y servicios públicos y, en el caso del Presupuesto, de la periodicidad con la que debe ser discutido por el Parlamento (Asamblea Legislativa Plurinacional, en el caso Bolivia).

Dicha demanda requiere de una oferta proporcional del sector público en lo relativo a la capacidad del Estado y del gobierno para realizar el aporte esperado. Pero tal capacidad no está asegurada por la simple necesidad de su existencia, lo que es una asimetría característica del subdesarrollo. De allí la necesidad de la reforma del Estado y el gobierno en la región.

¹² Lahera, E. (1999). Las políticas públicas y el arte de gobernar. Una introducción crítica. Versión preliminar, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile, 1999.

Lerda, J. (2008¹³) considera que:

“Pacto Fiscal” puede asimilarse a un complejo “contrato” cuyas cláusulas integran consensos respecto de lo que puede y debe —o no— hacer el Estado en las áreas fiscal, económica y social.

Esta definición introduce el concepto de “Contrato Social”, el cual establece derechos y obligaciones a los involucrados en un escenario de consenso y que abarca en primer lugar al área fiscal y posteriormente a la económica y la social.

Lerda, J. (2008) en su análisis establece que cuando dichas cláusulas del mencionado “Contrato Social” pasan a ser cuestionadas y eventualmente rechazadas por actores que denuncian su inequidad o incoherencia respecto a la realidad circundante y/o a la concepción de desarrollo que la sociedad trata de promover, entonces las finanzas públicas tenderán a fragilizarse por dos vías:

- I. La primera resulta de conflictos distributivos reflejados en el ámbito del presupuesto público y materializados en presiones sobre el nivel, composición y tendencia del gasto de gobierno. Este es el caso, por ejemplo, cuando los partidos políticos a cargo de la administración del Poder Ejecutivo deciden usar la máquina del Estado —de manera parcial— para financiar con dinero público sus campañas electorales; o cuando el funcionalismo público presiona por la recomposición de sus haberes; o cuando los jubilados reclaman la recuperación de la capacidad de compra de sus pensiones; o cuando los gobiernos subnacionales presionan al gobierno central para que aumente el volumen de transferencias en concepto de coparticipación de impuestos, etc. (Lerda, J., 2008).
- II. La segunda resulta del abandono, rechazo, boicot o denuncia del “contrato”, debido a falta de consenso sobre equidad, validez o aplicabilidad de sus cláusulas. El disenso en esta materia debilita los lazos de adhesión al Pacto Fiscal y, en consecuencia, el grado de cumplimiento de las obligaciones y los ingresos del Tesoro Nacional (ej. a través de maniobras de evasión impositiva y/o el accionar de lobbies dedicados a la captura privada de rentas públicas o presionando por la creación de nuevas y creativas formas de incentivos tributarios y/o la ampliación de los ya existentes). (Lerda, J., 2008).

Avanzini, D. (2012¹⁴) considera que:

El enfoque más económico del pacto o contrato fiscal se define como la relación entre incidencia tributaria e incidencia del gasto y las transferencias sobre un grupo de población específico.

La definición de Avanzini, D. (2012) enfatiza la noción de distribución con respecto al pacto sobre un segmento de población definido.

El Foro Social de Deuda Externa y Desarrollo de Honduras (FOSDEH, 2009¹⁵) supone que:

[...] el Pacto Fiscal es un acuerdo entre el gobierno y la ciudadanía para supervisar y tomar decisiones sobre la obtención, manejo y control de los recursos públicos.

¹³ Lerda, J. (2008). “El Pacto Fiscal visto a sus 10 años”, en *Las finanzas públicas y el pacto fiscal en América Latina*. Documentos y ponencias presentados en el XX Seminario Internacional de Política Fiscal, Santiago de Chile, 28 al 31 de enero de 2008, Ricardo Martner (editor), Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Santiago de Chile, noviembre de 2008.

¹⁴ Avanzini, D. (2012), Clase media y política fiscal en América Latina, División de Desarrollo Económico, Santiago, septiembre de 2012, proyecto CEPAL/AECID: Política fiscal para el crecimiento económico y la cohesión social (AEC/10/001).

¹⁵ FOSDEH (2009), “Un pacto fiscal... ¿para qué?”, Foro Social de Deuda Externa y Desarrollo de Honduras, Tegucigalpa, Honduras.

El FOSDEH identifica el concepto desde el punto de vista de un consenso institucional entre la administración del Estado y la sociedad para el mejor uso de recursos públicos. Supervisión, manejo y control por parte del gobierno y la ciudadanía hacen que el pacto fiscal sea visto como un acuerdo.

Basombrío, M. (2009)¹⁶ establece que el “Pacto fiscal” es:

El acuerdo que determina la estructura y nivel impositivo y la asignación del gasto en una sociedad.

Dado que se trata de un pacto, uno de los elementos indispensables para su conformación y sostenibilidad es la confianza mutua entre las partes: Estado y sociedad.

Burgués Terán et al. (2002¹⁷) extienden la idea del pacto fiscal a funciones específicas como gastos, ingresos, déficit, formas de financiarlo, deuda y rendición de cuentas.

En lo relativo al déficit, Beetsma y Debrun (2005¹⁸) señalan que el pacto, además, contiene mecanismos capaces de imponer sanciones cuando el déficit se dispara fuera de los límites convenidos. Un ejemplo de este tipo de mecanismos es la “regla fiscal” instituida en Chile como una limitante de la capacidad del Poder Ejecutivo para endeudarse.

Schneider et al. (2004¹⁹) extienden la idea de pacto fiscal a contrato social, argumentando que las negociaciones entre la sociedad organizada y los intereses políticos encarnan cambios substanciales consensuados que afectan tanto a los aspectos fiscales como a la naturaleza de la gobernanza. Los aspectos sobre los que se forjan acuerdos alcanzan a temas impositivos, patrones de gasto público, mecanismos de representación y ejercicio de derechos ciudadanos.

Schmitt (2007²⁰) también puntualiza que este contrato social tiene estas dos aristas importantes: acuerdo político y un conjunto de programas económicos y sociales. Más aún, el contrato social puede ser visto como la confluencia de la política, la economía, la democracia y el capitalismo regulado.

De acuerdo a Sánchez, Fernando (2003²¹), en el Perú entienden por “Pacto Fiscal” a:

Una disciplina acordada, y por ende una regla de conducta, que orienta el manejo de las finanzas públicas y que por tanto compromete y regula el comportamiento de los poderes del Estado.

En ese contexto, se menciona que el “Pacto Fiscal” debería ser suscrito por una amplia mayoría nacional –representada por partidos políticos, organizaciones empresariales y laborales y organizaciones más representativas de la sociedad civil– y sancionado por una ley del Congreso de la República.

Asimismo, el “Pacto Fiscal” debería concebirse como una especie de garantía para el cumplimiento de las políticas de Estado y convertirse, en este sentido, en uno de los instrumentos fundamentales del planeamiento estratégico del Sector Público al disciplinar y dar orientación a la gestión presupuestal.

¹⁶ Basombrío, M. (2009). Estado e igualdad: del contrato social al pacto fiscal. CEPAL - Serie Macroeconomía del Desarrollo No. 93.

¹⁷ Burgués Terán, A., A. Vargas Barrantes, G. Brown Young y E. Acosta Granados (2002), “Pacto fiscal: un acuerdo para enfrentar los desafíos del siglo XXI”, mimeo.

¹⁸ Beetsma, R. y X. Debrun (2005). “Implementing the Stability and Growth Pact: Enforcement and Procedural Flexibility”. IMF Working Paper WP/05/59.

¹⁹ Schneider, A., V. Lledo y M. Moore (2004). “Social Contracts, Fiscal Pacts and Tax Reform in Latin America”. Working paper, Inter-American Development Bank.

²⁰ Schmitt, M. (2007). “The American Social Contract: From Drift to Mastery”. The Next Social Contract, New American Foundation.

²¹ Sánchez, F. (2003). *Acuerdo nacional y gestión presupuestal en el Perú*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, Serie: Gestión pública No. 43, Santiago de Chile, diciembre de 2003.

El Pacto Fiscal se traduce, así, en reglas de juego que deben ser respetadas por el Estado y los contribuyentes. Estas reglas deberían elaborarse considerando aspectos como los siguientes:

- Ajuste fiscal en función de un número manejable de políticas de Estado.
- Nivel de presión tributaria compatible con las responsabilidades que el Estado debe asumir.
- Ampliación de la base imponible, menor regresividad de la tributación y mayor eficiencia en la recaudación.
- Racionalización, mayor productividad del gasto público y asignación que garantice la continuidad y eficaces resultados de las políticas de Estado.
- Transparencia y amplia información sobre el manejo de las finanzas públicas.
- Rendición de cuentas sobre la base de una gestión pública por objetivos e indicadores de desempeño.

Finalmente, la aplicación de estos aspectos debe concretarse en una gestión presupuestal, que avance, por aproximaciones sucesivas, al logro de objetivos que se consideren sustantivos en la construcción de una Nación, cada vez más cohesionada tanto en lo político como en lo social y donde exista convergencia entre los diversos estratos sociales respecto de los beneficios del crecimiento económico. En este marco, el Poder Legislativo debería reforzar su capacidad de fiscalización de la gestión pública, mientras que la institucionalidad del planeamiento estratégico debería garantizar la asignación de recursos para la ejecución de las políticas de Estado.

Para la FAM (2008²²) el concepto de pacto fiscal consiste en:

Promover un cambio profundo de la estructura estatal, sobre la base de un acuerdo político entre los distintos niveles de Estado y los sectores sociales, que dejen establecer mecanismos de transparencia para la administración y control de los recursos públicos, de manera que todos los niveles de gobierno cumplan con las funciones encomendadas.

Asimismo, que existan consensos en la definición de políticas públicas, tanto sociales como económicas, a través del establecimiento de prioridades nacionales para la superación de la pobreza a partir de metas e indicadores por cada nivel de Gobierno, redefiniendo el marco normativo de competencias y la distribución y generación de recursos de acuerdo a intereses nacionales consensuados que promuevan el desarrollo económico y social sostenible y equitativo del país.

La FAM (2008) establece que el pacto fiscal debe hacerse en el marco de un “Pacto Social”, el cual debe expresarse en una decisión política de los líderes nacionales, regionales y locales para generar un acuerdo nacional que establezca las reglas destinadas a una pacífica convivencia entre todos los bolivianos, en el contexto de nuestra gran y rica diversidad cultural.

La Fundación Jubileo (2012) establece que el Pacto Fiscal es:

El acuerdo económico, social y político entre sociedad civil y Estado, que define las bases para el desarrollo sustentable, considerando los ingresos y gastos, en materia competencial y fiscal-financiera

²² Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia (FAM), propuesta presentada en septiembre de 2008.

del Estado, a través del nivel central y de las Entidades Territoriales Autónomas, para superar las desigualdades dentro del nuevo modelo de Estado boliviano”.

Un año después, la Fundación Jubileo (2013), en el marco del “Pacto por el bien común”, establece que el Pacto Fiscal es:

El espacio en el cual, a través de un proceso de concertación, se tratarán los aspectos relacionados con la generación, distribución y destino de los recursos públicos, que son los temas pendientes del proceso constituyente y fundamental para el desarrollo del país.

Es la oportunidad para un acuerdo entre actores socioculturales, económicos y políticos que definirá las bases para el desarrollo sustentable a largo plazo, a fin de superar la pobreza y las inequidades en la generación, administración y distribución de la riqueza del país.

Finalmente, en la “Disposición Transitoria Décima Séptima” de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez”, Ley No. 031, del 19 de julio de 2010, establece que:

- I. El Servicio Estatal de Autonomías, en coordinación con el Ministerio de Autonomías y el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, elaborarán una propuesta técnica de diálogo para un pacto fiscal analizando las fuentes de recursos públicos con relación a la asignación y el ejercicio efectivo de competencias de las entidades territoriales autónomas y el nivel central del Estado. La propuesta deberá apegarse a los principios, garantías, derechos y obligaciones establecidas en la Constitución Política del Estado, considerando también las necesidades económicas y sociales diferenciadas entre departamentos.
- II. En un plazo no mayor a seis (6) meses después de publicados los resultados oficiales del próximo Censo Nacional de Población y Vivienda, la propuesta técnica sobre el pacto fiscal deberá ser presentada al Consejo Nacional de Autonomías a fin de desarrollar un proceso de concertación nacional y regional como paso previo a cualquier tratamiento por las vías legislativas que corresponden.

Si consideramos que los datos oficiales del CNPV (2012), se hicieron públicos de manera oficial el 31 de julio de este año, a finales de enero del 2014 debería esperarse que el Servicio Estatal de Autonomías (SEA), en coordinación con el Ministerio de Autonomías y el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, tengan lista la propuesta técnica de diálogo para el pacto fiscal.

III. Equidad, justicia, igualdad y Pacto Fiscal

La revisión de la literatura anteriormente presentada destaca la necesidad de concebir un pacto fiscal que permita dotar al Estado de mayor capacidad para redistribuir los recursos y desempeñar un papel más activo en la promoción de la igualdad, reducción de asimetrías y generación de la equidad, ya sea desde el punto de vista del gasto social, así como de la recaudación de recursos para solventarlo, transformando especialmente la estructura tributaria, del cual existen márgenes significativos para avanzar y fortalecer el rol redistributivo del Estado en lo que a recursos se refiere.

En este sentido, el Estado –si ha de constituirse como un Estado ecuánime pero además justo– debe intervenir y mejorar la situación de equidad (a todos sus niveles) a través de la formulación de sus políticas públicas, como un medio para garantizar las libertades reales de la población y sus derechos establecidos en la Constitución Política del Estado (CPE, 2009).

Las dimensiones en las que se debe procurar la equidad deben definirse al nivel de toda la sociedad a partir de sus necesidades de: salud, educación, bienestar, infraestructura, etc. En este sentido, el rol que los ciudadanos, o al menos la mayoría de ellos, esperan del Estado será también el resultado de una concepción de lo justo a nivel de la sociedad en su conjunto.

Si concebimos la idea de justicia a partir de la justicia social²³ como igualdad de capacidades (oportunidades verdaderas que tienen las personas para lograr su bienestar), el Estado está llamado a convertirse en un ente participativo, cuya actuación va más allá del enfoque clásico del rol del Estado en la sociedad.

La CEPAL viene planteando desde hace más de una década la relevancia del pacto fiscal (CEPAL, 1998). En este marco, se han enunciado cinco grandes tareas o principios que hoy día siguen plenamente vigentes:

- I. Continuar o completar la tarea de consolidación de las cuentas públicas.
- II. Mejorar la productividad (o calidad) del gasto público.
- III. Asentar mecanismos cada vez más transparentes en la gestión pública y promover grados crecientes de equidad distributiva.

Todo ello en un ambiente democrático y participativo, toda vez que un “Pacto Fiscal” de esta índole tiene implicaciones políticas que van mucho más allá de las que podrían derivar de una reforma tributaria o presupuestaria convencional, requiriéndose explicitar la concepción del rol del Estado y las estrategias que las autoridades intentan promover. Así, la idea de pacto fiscal se asocia estrechamente con la recuperación de la idea de planificación del desarrollo, que a su vez expresa la ambición de contar con un diseño integral de las políticas públicas. Éstas pueden delinearse como mecanismos orientados a impulsar “continentes” en lugar de “islas” de equidad (CEPAL, 2010).

El objetivo general de la igualdad supone mejoras sustanciales en muchos sectores. La calidad y universalización de la educación, el monto y cobertura de las prestaciones sociales y la capacidad de la acción en beneficio de los más pobres serán aspectos cruciales para lograr avances permanentes en la distribución del ingreso.

Si se considera justo que el Estado, además de proporcionar los bienes y servicios públicos tradicionales, se convierta en un garante de los derechos intrínsecos de las personas (libertades), lo cual requiere de su intervención en los sectores económicos más sensibles para cerrar las brechas de productividad; que sea planificador y gestor de la estrategia de desarrollo, etc., también debemos aceptar las necesidades de financiamiento que harán posible que el Estado cumpla con su rol.

El mencionado financiamiento puede provenir de diversas fuentes: tributos (impuestos, tasas o contribuciones especiales), ingresos patrimoniales (como la explotación de recursos naturales de propiedad estatal), transferencias o donaciones (internas o externas) y endeudamiento (Sevilla, 2004²⁴).

²³ El concepto “Justicia Social” corresponde al de “Justicia Distributiva” de Aristóteles. Entre los temas que interesan a la justicia social se encuentran la igualdad social, la igualdad de oportunidades, el Estado de bienestar, la cuestión de la pobreza, la distribución de la renta y los derechos laborales y sindicales, entre otros.

²⁴ Sevilla J. V. (2004). *Política y técnica tributarias*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

De todas estas, los tributos, en general, y los impuestos, en particular, son el instrumento más recomendado si, además, se ha de velar por la sostenibilidad de las finanzas públicas. Lo anterior se debe a que las tasas y los impuestos, al ser entradas permanentes, son claves para la planificación de largo plazo y, con ello, para la construcción continua de una sociedad más justa.

IV. ¿Para qué sirve en definitiva el *Pacto Fiscal*? ¿Cuáles son sus principales ventajas?

Existen por lo menos dos razones que explican la importancia de avanzar en materia de “Pacto Fiscal”:

- I. **Primero:** La evidencia de que el gasto público constituye una poderosa herramienta de freno ante los efectos más negativos de la volatilidad externa (caída de precios de exportación, especialmente de materias primas, baja del empleo, ingresos y consumo, entre otros).
- II. **Segundo:** El reconocimiento de que una buena fiscalidad, respaldada por instituciones sólidas (a nivel central y subnacional) y una capacidad adecuada de gestión pública, contribuye de manera complementaria a la equidad y cohesión sociales y al desarrollo productivo.

Sin duda, los dos aspectos mencionados anteriormente son importantes y permiten avanzar en la constitución del pacto, pero a nivel central y subnacional las ventajas y/o oportunidades de la implementación de un “Pacto Fiscal” son los que se detallan a continuación:

- a. El “Pacto Fiscal”, primero, permite legitimar una cierta forma de gestión de las finanzas públicas que los ciudadanos y sus organizaciones aprueban y consideran conveniente para alcanzar objetivos estratégicos. Si existe consenso respecto de una disciplina fiscal, es evidente que el riesgo de imposiciones y asignaciones arbitrarias y discrecionales se reduzca considerablemente (Sánchez, F., 2003).
- b. Su violación implicaría la ruptura del Pacto, mientras que su fiel cumplimiento garantizaría que la intervención pública no iría más allá de los límites establecidos.
- c. La segunda ventaja está derivada de la anterior sobre la legitimidad de las finanzas públicas. El “Pacto Fiscal” contribuye a la reducción del “riesgo país”. El comportamiento de las finanzas públicas es uno de los aspectos más sensibles en la percepción de riesgo que tienen los inversionistas tanto nacionales pero principalmente extranjeros. Ello simplemente se explica a que si no hay confianza, se teme que el Estado capte más impuestos de lo que los inversionistas consideren compatible con el sostenimiento de un cierto nivel de rentabilidad o que el Estado gaste más de lo debido y, además, no asigne los recursos de manera que se genere valor agregado en la sociedad y nuevas oportunidades de inversión, resultantes, por ejemplo, de una mejor preparación del capital humano o de un mejor acondicionamiento competitivo del territorio.
- c. La tercera ventaja, por tanto, del “Pacto Fiscal” es el incremento del capital social. En efecto, si los ciudadanos ven expresadas sus aspiraciones en la asignación y resultados del gasto que beneficie su bienestar; si los contribuyentes comprueban que sus opciones de empleo e inversión aumentan; y si los acreedores internacionales ven que los compromisos asumidos no están bajo riesgo y que la solvencia de las finanzas públicas se va consolidando con el tiempo, no cabe duda que la confianza aumentará y, por ende, el capital social será cada vez más grande.

- d. La cuarta ventaja de un “Pacto Fiscal” es que su vigencia permitiría un mayor control sobre la calidad de las prestaciones de las instituciones públicas al instaurarse un mecanismo de rendición de cuentas (*accountability*) y al acordarse reglas de conducta que expresen las aspiraciones de los grupos (*stakeholders*) directamente vinculados a los beneficios de dichas prestaciones (Sánchez, F., 2003).

En suma, el “Pacto Fiscal” debe surgir de un proceso participativo que agrupe tanto a las organizaciones políticas, así como de la sociedad civil a nivel nacional y subnacional, definidos sus elementos centrales y las normas que orientarán la gestión presupuestaria, así como la asignación de recursos, en función de las Políticas de Estado.

Por tanto, se requiere de un diseño institucional que garantice la implementación y el cumplimiento de los acuerdos, instaurando ciertas garantías que permitan que se adapte a los cambios, pero que no esté supeditado a la coyuntura, salvo causa de fuerza mayor que determine su total revisión, lo que, para todos los efectos prácticos, daría como resultado un nuevo Pacto Fiscal.

La modernización del Estado no puede ser entendida como una responsabilidad del gobierno que se encuentre en la administración del Estado, por más amplia votación que hubiera logrado. La democracia requiere de una visión colectiva sobre el futuro del país en el mediano y largo plazo.

Toda democracia requiere, además, de visiones que fomenten la cohesión nacional y que se traduzcan en resultados concretos de convergencia social.

La continua divergencia en la distribución de los beneficios del crecimiento económico fomenta la destrucción del tejido social que da unidad a una nación. La participación ciudadana debería propiciar, a su vez, la construcción de redes de compromiso cívico que contribuyan a mejorar la eficacia de los bienes y servicios públicos y que sean muy activas en la exigencia de las diversas formas de rendición de cuentas.

Mostajo, R. (2001²⁵) considera que las principales ventajas del “Pacto Fiscal” son:

- I. Articula a los grupos de interés (*stakeholders*) en torno a una visión común de las tareas fundamentales del Estado.
- II. Otorga una visión estratégica a la gestión pública, dando mayor coherencia a la gestión presupuestal, garantizando la continuidad de las políticas de Estado.
- III. Fortalece el cumplimiento de las responsabilidades constitucionales y de las funciones básicas del Estado.
- IV. Permite una mayor contribución de la política fiscal al desarrollo sustentable, al garantizar una mayor estabilidad macroeconómica.
- V. Fortalece la gobernabilidad al promover mayor transparencia, responsabilidad y predictibilidad.
- VI. Genera consensos duraderos sobre la disciplina y reglas fiscales, a la vez que elimina la incertidumbre definiendo reglas claras, eficientes y estables.

²⁵ Mostajo, R. (2001), “Consideraciones para un Pacto Fiscal en el Perú”. Documento de trabajo de la Dirección del ILPES, elaborado dentro del programa de cooperación con la Presidencia del Consejo de Ministros del Gobierno de Transición de la República del Perú.

- VII. Establece un marco directriz de la política fiscal que trasciende la duración del presupuesto anual y de la vigencia de cada gobierno.
- VII. Aumenta la transparencia en el manejo de las finanzas públicas.
- IX. Compromete al Poder Ejecutivo a utilizar eficientemente los recursos.
- X. Contribuye a fortalecer la institucionalidad democrática.

La CEPAL (2010), en la publicación “La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir”, planteó que sin la legitimidad y solidez política que otorgan los acuerdos entre los diversos actores sociales y políticos, las reformas propuestas para avanzar hacia sociedades menos desiguales corren el riesgo de quedar confinadas en el voluntarismo y las buenas intenciones. En esa perspectiva, la CEPAL (2010) sostiene que el “Pacto Fiscal”, en la medida en que requiere de acuerdos entre los distintos agentes públicos y privados, debe incluir al menos las siguientes consideraciones:

- a. Un compromiso gradual de incremento de la carga tributaria que equilibre una mayor fiscalidad con adecuados incentivos a la inversión productiva.
- b. Una ruta clara del Estado para mejorar la recaudación mediante la reducción y el control progresivos de la evasión, y mediante la supresión paulatina de exenciones en el impuesto directo, en aras de una mayor equidad y eficiencia.
- c. Una reforma de la estructura tributaria por etapas previamente acordadas, elevando principalmente el impuesto sobre la renta.
- d. Una plataforma compartida que correlacione cambios en la carga y estructura tributaria con el destino que la mayor fiscalidad tendrá en las políticas públicas.
- e. Una agenda pública clara y acordada para mejorar la transparencia del gasto público, la institucionalidad pública a cargo de dicho gasto, y la eficiencia y eficacia del mismo.
- f. Una ruta de reprogramación gradual del gasto social, donde la recomposición intra e intersectorial muestre, a la luz de la evidencia disponible, un mayor impacto redistributivo y mayores externalidades en materia de equidad y productividad.
- g. Una estructura tributaria y una institucionalidad del gasto que dé cuenta de las desigualdades territoriales y procure activamente su convergencia. Por ejemplo, fondos de cohesión territorial o mecanismos que procuren la progresividad de la carga impositiva con perspectiva territorial.

La CEPAL (2010) considera que el consenso social y la legitimidad del gobierno se construyen sobre la base de las creencias de los individuos y las percepciones que éstos tienen de la acción estatal. Es así que los ciudadanos entienden que deben pagar impuestos, siempre que éstos impliquen la provisión de bienes y servicios públicos por parte del Estado. Por lo tanto, la forma en la que el gobierno gaste los recursos públicos determinará en gran parte su nivel de legitimidad y su derecho a demandar más ingresos a los contribuyentes. Finalmente, si el pacto fiscal se fundamenta en la necesidad de financiar las políticas públicas mediante un incremento de la carga tributaria, será necesario aumentar la confianza ciudadana respecto al buen uso de estos recursos.

V. Pacto Social, Contrato Social y Pacto Fiscal

La definición de una sociedad justa debe ser el producto de un proceso verdaderamente democrático, en el cual todos sus integrantes gocen de las mismas libertades políticas; sólo entonces, esa sociedad se encuentra en posibilidades de construir un contrato voluntario entre las partes, el cual contemple las interacciones sociales (vía instituciones y reglas) y los objetivos comunes. Este contrato social se materializa, se hace posible, a través del pacto fiscal: “el acuerdo que determina la estructura y nivel impositivo y la asignación del gasto” en una sociedad (Basombrío, M., 2009).

Como señala Basombrío, M. (2009), el contenido del Pacto debe necesariamente guardar armonía con los fines contemplados en el Contrato, so pena de que éste pierda concreción y aquél, legitimidad. Además, debe comprenderse la relación existente entre el Contrato Social y el Pacto Fiscal: mientras que el Contrato versa sobre las reglas y fines de la convivencia social, el Pacto lo hace sobre los medios que las posibilitan, los cuales no sólo son escasos sino que, además, deben atender a la complejidad que reviste el funcionamiento de un sistema económico (Basombrío, M. 2009).

En la medida en la que un grupo humano esté conformado por las voluntades de todos sus integrantes, como es el caso ideal de una sociedad, las decisiones serán participativas y mayoritarias, y se evitará, de ese modo, la sobrerrepresentación de unos pocos grupos.

Así, cuando existe un pacto fiscal, los impuestos dejan de ser instrumentos coactivos y se convierten en una contribución material para el financiamiento de los fines contemplados en el Contrato y que el Estado tiene por tarea velar y hacerlo sostenible. Una contribución que –lejos de ajustarse a la lógica del “Estado patrimonial”, donde la imposición era resuelta unilateralmente– responde al principio democrático del consentimiento (Basombrío, 2009).

La CEPAL (2010) planteó que la consideración del “Pacto Fiscal” refuerza la importancia de construir “Pactos Sociales” para avanzar en la nueva ecuación entre Estado, sociedad y mercado, que sin la legitimidad y solidez política que otorgan los acuerdos entre los diversos actores sociales y políticos, las reformas propuestas para avanzar hacia sociedades menos desiguales corren el riesgo de quedar confinadas en el voluntarismo y las buenas intenciones. En el mencionado documento se define a los pactos sociales como:

Acuerdos explícitos entre actores sociales y políticos sobre un determinado orden social general o específico.

Al ser explícitos, se diferencian de los acuerdos entre los diversos sectores a lo largo del tiempo, sin que medie alguna institucionalidad definida por los actores involucrados. En este sentido, difieren también de lo que en América Latina se llamó “Estado de compromiso”, que correspondía a una pauta de arreglos inestables entre los distintos sectores, esto es, clase media, clase trabajadora organizada y clase alta conformada por burguesía y oligarquía (CEPAL, 2010). En este sentido, las tres cuestiones fundamentales de los pactos son:

- A. Su contenido (de qué tratan).
- B. Sus actores (entre quiénes se elaboran).
- C. Y sus modalidades (cómo se hacen).

A. Su contenido (¿De qué tratan?)

En materia de contenido, los pactos se diferencian según su carácter histórico. Podrían ser:

- I. Fundacionales (cuando se establece un nuevo orden social general o dentro de un sector determinado).
- II. De funcionamiento o instrumentales o, simplemente, acuerdos ciudadanos institucionales que se renuevan o modifican en el terreno electoral.
- III. También se distinguen según el ámbito que abarcan. Pueden ser pactos de unidad y proyección de la nación, como en el caso de Sudáfrica en la salida del apartheid o los convenidos al concluir guerras civiles; de orden político, que se refieren a la forma de organización del Estado (federalismo, centralismo u otros), como el celebrado en Guatemala. O al régimen político, como el Pacto de Punto Fijo en la República Bolivariana de Venezuela o los acuerdos del Club Naval en el Uruguay.
- IV. De carácter socioeconómico, lo que incluye pactos fiscales, productivos y laborales, y acuerdos relacionados con el modelo de inserción internacional, las formas de participación de la sociedad civil o algún sector específico como la educación, la salud o las comunicaciones.

En general, en los pactos tienden a combinarse diversos aspectos. Entre los ejemplos más connotados de pacto social destacan los que dieron origen al Estado de bienestar europeo, celebrados entre los trabajadores, los empresarios y el Estado, con un marcado rol de este último; el llamado Nuevo Trato (New Deal) en los Estados Unidos, y los pactos de la Moncloa en la transición española (CEPAL, 2010).

B. Sus actores (¿Entre quiénes se elaboran?)

En cuanto a los actores (quiénes participan y de qué manera lo hacen), éstos varían según el contenido y la capacidad de negociación. En los pactos sobre el orden socioeconómico, los actores principales han sido tradicionalmente las clases sociales representadas por sus organizaciones y mediadas por el Estado. El ejemplo más claro de lo referido son los acuerdos tripartitos entre el Estado, los sindicatos y los gremios empresariales, que pueden darse en forma consuetudinaria o institucionalizada, como los consejos económicos y sociales.

Si se trata del orden político, los actores principales son los partidos y algunas veces también los parlamentos. En situaciones de término de guerras civiles e instauración de un nuevo régimen, las comisiones de pacificación suelen actuar por sobre los actores involucrados, arbitrando las distintas posiciones, o pueden estar conformados total o parcialmente por esos mismos actores.

En las sociedades en las que los principios de clase tienden a erosionarse, donde existen numerosos actores cuya pertenencia a determinados estratos sociales es difusa, contexto en el que los partidos han ido perdiendo legitimidad, surgen los consejos nacionales o comisiones, como el Consejo de Equidad, en Chile, integrado por representantes de la sociedad civil y del Estado, expertos, instituciones mediadoras y partidos políticos. En general, este tipo de acuerdos son de difícil implementación, pues carecen de institucionalidad, pero desempeñan un rol fundamental en fijar expectativas y perspectivas históricas para los pactos que busquen cristalizarse más adelante en los diversos ámbitos específicos (CEPAL, 2010).

C. Sus modalidades (¿Cómo se hacen?)

Con relación a las modalidades, cuando se presenta un nuevo ordenamiento institucional, prevalecen mecanismos como el de las asambleas constituyentes, pero en otros casos se institucionalizan los consejos económico-sociales o se promulgan leyes, o se establecen acuerdos suscritos solemnes o simple entendidos que se van materializando en la práctica. Esto último plantea el problema de tratamiento de los beneficiarios gratuitos (*free riders*) o de quién es el garante del pacto.

El contenido, los actores y las modalidades sólo pueden definirse en el análisis de situaciones concretas. Al respecto, son determinantes la historia y cultura política de una sociedad cuyos espacios, actores y criterios de legitimidad no son iguales en las distintas sociedades. Por otra parte, también es importante el régimen político, que en el caso de la democracia exige como supuesto básico una forma de negociación compatible con los derechos de los ciudadanos y actores involucrados, así como una legitimidad general del pacto, que incluye a toda la ciudadanía en el marco del juego legítimo entre mayorías y minorías (CEPAL, 2010).

Basombrío, M. (2009) establece que del “Contrato Social” derivan los principios éticos que deben orientar el diseño de las instituciones básicas de una sociedad, como fundamentalmente es el caso del Estado. De aquí que resulta imperativo que el Estado implemente políticas que apunten al logro de la igualación de oportunidades o, dicho en terminología jurídica, a la universalización de los derechos económicos, sociales y culturales. Dentro de esas políticas, la fiscal, en el sentido amplio del término, juega indudablemente un papel central por su efecto distributivo a la sociedad en su conjunto.

En sus versiones clásicas o en la versión rawlsiana²⁶ del “Contrato Social” se desprenden un conjunto de derechos y obligaciones voluntariamente aceptados por las partes contratantes, los cuales resultan funcionales a los fines comunes que persigue la sociedad Basombrío, M. (2009). En este sentido, dentro de los primeros figuran las dos generaciones de derechos²⁷; entre los segundos, aparecen no sólo la observancia de las leyes sino también una contribución material para el financiamiento de los fines contemplados en el “Contrato” y que el Estado tiene por tarea velar.

Para Basombrío, M. (2009), la implicación mutua entre derechos y obligaciones, expresada en la sentencia “no taxation without representation”, a la que habría que añadir su contraria (“no representation without taxation”), funda la relación entre “Contrato Social” y “Pacto Fiscal”:

Participar en la determinación del contenido del primero requiere necesariamente participar del segundo y viceversa. Fines comunes exigen esfuerzos compartidos. De aquí que la “ciudadanía política” y la “ciudadanía fiscal” sean conceptos solidarios.

²⁶ Casi axiomáticamente, Rawls abre su obra afirmando que no basta con que las instituciones sean ordenadas y eficientes: deben, además, ser justas. De lo contrario, han de ser reformadas o abolidas. Para ello, construye una teoría de la justicia que parte del reconocimiento de que en las sociedades democráticas conviven una radical diversidad de convicciones morales, metafísicas y religiosas, del hecho de que existe una pluralidad de concepciones del bien. De aquí que considera necesario diseñar instituciones políticas que puedan ser reconocidas como legítimas por individuos con diferentes convicciones, sin una “Weltanschauung” (Concepción del mundo, Filosofía de vida) compartida. Rawls, J. (1993): Teoría de la justicia, FCE, Bs. As.

²⁷ La primera generación de derechos constituye la respuesta a un específico desafío: proteger la libertad y la propiedad de los individuos contra los atropellos del soberano para que, en el marco de la paz civil, pudieran perseguir sus propios intereses y, consecuentemente, promover el bienestar general. Como compendia Keynes en “The end of laissez-faire”, “la finalidad de ensalzar al individuo fue deponer al monarca y a la Iglesia; el efecto, a través de la nueva significación ética atribuida al contrato, fue el de afianzar la propiedad y la norma”. Dicho de otro modo, y siguiendo una tradicional distinción, el Estado tenía como tarea la protección de un conjunto de derechos negativos, como se suele clasificar a los derechos civiles y políticos. Tuvo que pasar mucho tiempo para que la segunda generación de derechos (positivos) comience a formar parte del discurso sobre la justicia (Basombrío, M., 2009).

De aquí también que el Pacto Fiscal, entendido como el acuerdo que determina la estructura y nivel impositivo y la asignación del gasto, no sea otra cosa que el correlato del Contrato Social o, dicho con otras palabras, su condición material de posibilidad, Basombrío, M. (2009).

Sin embargo, la relación entre ambos es de estricta sujeción: el contenido del “Pacto” debe necesariamente guardar armonía con los fines contemplados en el “Contrato” so pena de que éste pierda concreción y aquél, legitimidad. La historia abunda en ejemplos de revoluciones políticas (rupturas del Contrato Social) con raíces fiscales, las cuales puedan ser interpretadas como la superación de un cierto umbral de desajuste entre uno y otro.

Pero sujeción no es determinación: el hecho de que el “Pacto” deba respetar la orientación ética del “Contrato” no resuelve de suyo su contenido y alcance. Muy por el contrario, existe un hiato entre la lógica que rige sendos diseños: mientras que el “Contrato” versa sobre las reglas y fines de la convivencia social, el “Pacto” lo hace sobre los medios que las posibilitan, los cuales no sólo son escasos sino que, además, deben atender a la complejidad que reviste el funcionamiento de un sistema económico. Por consiguiente, nada autoriza a trazar una relación unívoca entre uno y otro. De hecho, el Estado de Bienestar posibilitado por los Pactos Fiscales urdidos después de la Gran Depresión, si bien perseguía los mismos fines (protección social), adoptó versiones bien diferentes, como fueron los casos de los países nórdicos, los anglosajones, Italia y Alemania, y Latinoamérica (Basombrío, M., 2009).

Finalmente, un “Pacto Social” reclama y promueve cambios en la política. Entraña un Estado más proactivo, mecanismos reforzados de legitimidad y representatividad, el compromiso más decidido de los agentes económicos y la participación de diversos actores sociales, junto con la creación de instancias adecuadas para ello.

El pacto, más que un resultado, es un proceso. En este proceso son necesarios los debates y acuerdos sobre proyectos de convivencia a largo plazo, el sacrificio de intereses inmediatos en aras del bien común y el dinamismo del desarrollo y el compromiso de todos con una sociedad mejor y una política de mejor calidad. Se trata de legitimar nuevamente la política, y en ese intento se juegan tanto la democracia hacia adentro como la inserción hacia afuera en un orden cada vez más globalizado (CEPAL, 2010).

VI. Reciprocidad y Pacto Fiscal

Se ha mencionado al inicio del capítulo que el “Pacto Fiscal” puede entenderse como un acuerdo sobre el monto, origen y destino de los recursos que requiere el Estado. Puede interpretarse como el “Acuerdo Sociopolítico” (Pacto Social, Contrato Social) básico que reconoce las obligaciones y derechos entre el Estado y los ciudadanos sobre la base de la “Reciprocidad”.

En este sentido, se entiende a la “Reciprocidad” entre el Estado y los ciudadanos como la voluntad para pagar impuestos, como la base fundamental para un “Pacto Fiscal”. En encuestas en varias ciudades de la región realizadas por la CEPAL (2010) se muestra una correlación positiva entre la calidad de la gestión pública y la voluntad de pagar impuestos, la cual es una de las bases fundamentales de cualquier acuerdo social duradero sobre las finanzas públicas (OCDE/CEPAL, 2011²⁸; CAF, 2012). El fuerte rechazo a la informalidad y a la evasión tributaria por parte de una proporción significativa de la población y su identificación con la calidad de la gestión pública, sugiere que una de las áreas de intervención que favorecería una mayor voluntad de pagar impuestos es el fortalecimiento de la administración tributaria, lo que es congruente con la idea de que la falta de equidad horizontal castiga la voluntad de pagar impuestos.

²⁸ OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) y CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2011), Perspectivas económicas de América Latina 2012: transformación del Estado para el desarrollo.

Alternativamente, en caso de servicios inadecuados, la voluntad de pagar impuestos sería menor, aunque esta reciprocidad ciudadana no tiene que limitarse al pago de impuestos; en la práctica, puede reflejarse en el voto de rechazo a las autoridades correspondientes (CAF, 2012). El conjunto de estas consideraciones podría reflejarse en una mayor voluntad de tributar ante una mejor gestión pública. Complementariamente, un mayor pago de impuestos por parte de los contribuyentes podría reflejarse en una mayor participación ciudadana en procesos de monitoreo y control del gobierno (CAF, 2012). Sin duda, ello puede tomarse como evidencia de que existe un espacio para avanzar con estrategias de política fiscal (o pactos fiscales implícitos o explícitos) basadas en propuestas que hagan efectiva esa reciprocidad mediante mejoras en la calidad de la gestión pública.

Siguiendo en ese análisis, desde la visión de la economía política también se ha mostrado que se encuentra una relación estadísticamente significativa entre la carga tributaria, por un lado, y el control de la corrupción y la calidad regulatoria, por otro (CEPAL, 2013²⁹). Sin duda, este resultado es apoyado por la relación positiva que se verifica entre el nivel de educación y los ingresos tributarios, lo que podría asociarse con mayores niveles de ingreso y con una mayor conciencia tributaria. Así, ello también pone de manifiesto la percepción ciudadana acerca de la importancia de contar con Estados eficaces y es congruente con los resultados de encuestas de opinión realizadas en diversas ciudades de América Latina, que apuntan a que existen condiciones para favorecer la implementación de políticas fiscales basadas en relaciones de reciprocidad entre el Estado y la sociedad (OCDE/CEPAL/CIAT, 2011³⁰, CAF, 2012³¹).

La CEPAL (2013) identificó que, según los resultados de estas encuestas, existe la voluntad (estadísticamente significativa) expresada por la mayoría de los hogares de pagar más impuestos en la medida en que mejore la calidad de los servicios públicos de salud, educación y seguridad, y haya menos corrupción y más control de la evasión. Ello puede tomarse como evidencia de que existe un espacio para avanzar a través de estrategias de política fiscal (o pactos fiscales implícitos o explícitos) basadas en propuestas que hagan efectiva esa reciprocidad mediante mejoras de la calidad de la gestión pública.

En general, desde los años 90 la CEPAL ha planteado que en cada país existe, de manera implícita o explícita, un acuerdo sociopolítico básico —un pacto o un contrato social— en el que se reconocen las obligaciones y los derechos del Estado y de los ciudadanos, pero que estos pactos o contratos sociales necesitan renovarse para adecuarlos a la realidad actual (CEPAL, 1998). Así, el pacto fiscal, en particular, puede interpretarse como un acuerdo sobre el monto, origen y destino de los recursos que requiere el Estado, acompañado de transparencia y de rendición de cuentas para contribuir a que esté sujeto a seguimiento y a su cumplimiento.

Desde una perspectiva política, el “Pacto Fiscal” se basa en la reciprocidad existente entre el Estado y los ciudadanos. Sin embargo, también hay elementos que erosionan esa reciprocidad. En particular, hay tres tipos de reciprocidad perversa que están presentes en la región (CEPAL, 2013) y que debilitan la posibilidad de llegar a acuerdos o pactos fiscales integrales y duraderos. Según Fuentes Knight, (2012³²), estas formas incompletas de “Reciprocidad” son:

²⁹ CEPAL (2013), Panorama fiscal de América Latina y el Caribe: reformas tributarias y renovación del pacto fiscal, Juan Alberto Fuentes (editor), Director de la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Coordinación General: Ricardo Martner. LC/L.3580, Naciones Unidas, febrero 2013, Santiago, Chile.

³⁰ OCDE/CEPAL/CIAT (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Centro Interamericano de Administraciones Tributarias) (2011), Estadísticas tributarias en América Latina 1990-2009, París, OECD Publishing.

³¹ CAF (Corporación Andina de Fomento, 2012), Finanzas públicas para el desarrollo: fortaleciendo la conexión entre ingresos y gastos, Bogotá, mayo.

³² Fuentes Knight, Juan Alberto (2012). “Hacia pactos fiscales en América Latina: entre la reciprocidad y la confrontación”, en *Reforma fiscal en América Latina. ¿Qué fiscalidad para qué desarrollo?*, A. Bárcena y N. Serra (eds.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/CIDOB.

- A. La “Reciprocidad” excluyente
- B. La “Reciprocidad” innecesaria
- C. La “Reciprocidad” asimétrica

A. Reciprocidad excluyente e informalidad

Según Fuentes, J. (2012³³), para asegurar un pacto fiscal sólido, equilibrado y de largo plazo se requeriría incorporar en la negociación a la mayor parte de los ciudadanos o a sus representantes, de manera que acuerdos recíprocos incluyeran al conjunto de la sociedad.

Sin embargo, la existencia de grandes sectores informales en América Latina en general y en Bolivia en particular, caracterizados por una relación con el Estado tenue, discontinua o virtualmente inexistente, pone de manifiesto su debilidad para atender de forma adecuada a grandes sectores de la población y de establecer relaciones profundas y duraderas de reciprocidad, que por parte del Estado significaría suministrar adecuados servicios de seguridad, educación y salud, además de otros bienes públicos (Perry, G., Et. Al. 2007³⁴).

Por ello, la ausencia de una relación duradera e integral con amplios sectores de la población se aplica tanto a aquellas personas del sector informal, que voluntariamente deciden permanecer dentro de él, porque su evaluación de los costos y beneficios de ser parte del sector formal no es favorable, así como a las personas excluidas de la posibilidad de estar en el sector formal como consecuencia de diversos tipos de barreras o condicionantes estructurales que el Estado no logra modificar para reducir la exclusión (Fuentes, J. 2012).

Por tanto, la “Reciprocidad Excluyente” surge de la existencia de grandes contingentes de la población que tienen una relación tenue o inexistente con el Estado y que no perciben que se benefician de los servicios que él provee. Se trata de los sectores sin protección social, marginados y a menudo víctimas principales de la inseguridad, que generalmente se identifican con el sector informal.

Hirschman (1970³⁵) sugirió hace algunas décadas que el grado de compromiso e interacción de diversos sectores de la población con el Estado depende en buena medida de la capacidad que tenga el Estado para implementar políticas tendentes a modificar la evaluación entre costo y beneficio que realizan estos grupos, y de ese modo evitar su “salida” de la sociedad (o de la relación entre ciudadanos y Estado), lo que puede producirse a través de su participación en el sector informal (Perry, G., et al., 2007; Hirschman, 1970).

Según estudios del Banco Mundial (BM) y la CEPAL, el empleo informal se redujo en varios países de la región en años recientes. En contraste con lo ocurrido en la década de 1990, el crecimiento económico de la región se aceleró en forma notable entre 2003 y 2008; más tarde, después de la crisis financiera mundial, se recuperó en 2010 y posteriormente registró una tasa menor pero positiva entre el 2011 y 2012.

³³ Fuentes, J. (2012). “Hacia pactos fiscales en América Latina: entre la reciprocidad y la confrontación”, en: Bárcena, A., Serra, N. (editores) (2012), *Reforma fiscal en América Latina. ¿Qué fiscalidad para qué desarrollo?*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, 2012, Fundación CIDOB, Barcelona, España, LC/L.3522 ISBN: 978-84-92511-37-2.

³⁴ Perry, G. et al. (2007), *Informality: Exit and Exclusion*, Washington, D.C., Banco Mundial.

³⁵ Hirschman, A. (1970). *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States*, Cambridge, MA, Harvard University Press.

Durante este período aumentó el empleo asalariado cubierto por la seguridad social en la mayor parte de países latinoamericanos, y en 2009 la contracción del empleo formal fue transitoria y bastante menor que la que sufrió el PIB ese año.

Tanto la tendencia creciente de varios años como la contracción moderada de 2009 pueden asociarse, al menos en parte, a políticas laborales que incluyeron subsidios para cubrir salarios o procesos de capacitación sin despido durante la crisis, mayor acceso a seguros de desempleo y aumentos de salarios mínimos (CEPAL/OIT, 2012³⁶).

Políticas más amplias que han favorecido al crecimiento también pueden haber contribuido a esta creciente formalización del empleo. En el caso del Brasil, el incremento significativo de la proporción de empleo formal parece ser el resultado del acceso universal a educación, que se reflejó en que el aumento de la formalidad se produjo especialmente entre personas con mayor educación, y de un incremento significativo del acceso al crédito, especialmente para vivienda, que al exigir constancia de ingresos constituyó un importante incentivo para la formalización (Barbosa Filho, 2012³⁷).

La información disponible sugiere una correlación fuerte entre la informalidad y el grado de evasión tributaria (Perry, G. Et. Al., 2007; Gómez Sabaini y Morán, 2012³⁸), lo que es consistente con la debilidad o inexistencia de la reciprocidad entre el Estado y los ciudadanos en lo que se refiere a este sector de la población en particular.

Gómez Sabaini y Morán (2012) destacan que la tendencia decreciente de la informalidad en años recientes en América Latina ha estado acompañada de un simultáneo aumento del monto de ingresos tributarios aportados fundamentalmente a través del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y del impuesto sobre la renta, lo que refleja la relación existente entre la tributación y la informalidad. La paulatina reducción de las tasas de evasión (al menos del IVA, del que se dispone de algunas estimaciones periódicas para algunos países de la región) también es otra dimensión en la que queda reflejada la disminución de la informalidad, si bien persisten grandes proporciones de empleo informal en la región. Aunque no hay un consenso sobre la mejor manera de medir la informalidad, diversas mediciones sugieren que América Latina estaría entre las regiones con más altos niveles de informalidad en el mundo (Gómez Sabaini y Morán, 2012).

B. Reciprocidad innecesaria y debilidad institucional

De acuerdo a Moore, M. (2008³⁹), sería difícil que el Estado fiscal representativo y sujeto a rendición de cuentas surgiera en países cuya mayor parte de ingresos se obtiene de la explotación de recursos naturales exportados, como el petróleo o ciertos minerales, o de atributos estratégicos como bases militares o alianzas políticas retribuidas con recursos financieros, y no de contribuyentes locales con capacidad de negociación (Moore, 2004). En estos casos, se darían una serie de incentivos perversos que no favorecerían una relación institucionalizada de negociación entre el Estado y la sociedad, dando lugar a un Estado que por el origen de sus recursos tendría autonomía frente a los ciudadanos y dependería más de actores externos.

³⁶ CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2012). "Productividad laboral y distribución", en *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, Nº 6, Santiago de Chile, mayo.

³⁷ Barbosa Filho, F. (2012). "Income Inequality and Labor Market Dynamics in Brazil", Fundación Getulio Vargas, documento presentado en la Reunión de Organizaciones Económicas Nacionales, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), 18 de junio.

³⁸ Gómez Sabaini, J.C. y D. Morán (2012). "Informalidad y tributación en América Latina: explorando los nexos para mejorar la equidad", serie Macroeconomía del Desarrollo, Nº 124 (LC/L.3534), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre.

³⁹ Moore, M. (2008). "Between coercion and contract: competing narratives on taxation and governance", en *Taxation and State-Building in Developing Countries. Capacity and Consent*, D. Bräutigam, O. H. Fjeldstad y M. Moore (eds.), Cambridge University Press.

Los incentivos que favorecerían a la actividad política institucionalizada y el buen manejo de la política fiscal por parte del Poder Ejecutivo (la transparencia y la excelencia tecnocrática) serían débiles y no propiciarían una adecuada rendición de cuentas. Este fenómeno, además, puede replicarse en el ámbito de los gobiernos subnacionales (CAF, 2012). Éstos serían casos en los que, desde la perspectiva de estos Estados, la reciprocidad, reflejada en una mejor gestión pública a cambio de una mayor tributación, podría parecer “innecesaria” para obtener recursos.

Así, la “Reciprocidad Innecesaria” surge en aquellos Estados que tienen una institucionalidad débil y cuyos ingresos provienen en buena medida de recursos naturales o de ciertos activos estratégicos (Moore, 2008; CAF, 2012). Esto significa que una parte considerable del presupuesto no es financiado directamente por los ciudadanos del país. Como ya se mencionó, la reciprocidad en estos casos es débil; al disponer de otras fuentes de ingresos, el Estado no requiere establecer relaciones de reciprocidad y de negociación con el conjunto de ciudadanos: la reciprocidad es, por lo tanto, innecesaria.

Según Fuentes, J. (2012) y la CEPAL (2013), en países de América Latina para los cuales existe información disponible, las estimaciones de la CEPAL sobre los ingresos fiscales generados por gravámenes aplicados a recursos naturales —especialmente metales e hidrocarburos— en 2011 indican que éstos fueron equivalentes al 16,9 por ciento del PIB en el Ecuador, al 9,5 por ciento en el Estado Plurinacional de Bolivia, al 7,4 por ciento en México, al 5,1 por ciento en Chile, al 3,3 por ciento en la Argentina, al 2,1 por ciento en Colombia y al 1,9 por ciento en el Perú, y en el caso de la República Bolivariana de Venezuela éstos estarían en torno al 20 por ciento del PIB. Estos ingresos representaban más del 30 por ciento de los ingresos totales del sector público en el Estado Plurinacional de Bolivia, el Ecuador, México y la República Bolivariana de Venezuela, todos ellos exportadores de hidrocarburos. Panamá, aunque no cuenta con recursos naturales que generen un monto equivalente, cuenta con un activo estratégico, el Canal de Panamá, que también es fuente de ingresos, que en 2010 era equivalente a más de un tercio de sus ingresos totales (Fuentes, J., 2012).

De acuerdo con un estudio contratado por la CAF, se hizo una comparación al conjunto de países del mundo tomando en cuenta sus exportaciones de recursos naturales y diversas variables fiscales; así, el desempeño fiscal ha sido menor en aquellos países que han dependido más de ingresos obtenidos de recursos naturales, aun cuando las conclusiones deben matizarse al considerar los niveles de ingreso de cada país (CAF, 2012). En particular, se encontró en el estudio que en aquellos países que más dependían de las rentas obtenidas de recursos naturales, el ahorro neto (ajustado) tendía a ser menor y los índices de transparencia vinculados al manejo de los recursos naturales y del presupuesto eran peores; asimismo, se constató que sus indicadores de gasto en educación (medido por la matrícula primaria y secundaria por dólar gastado) y en salud (medido por la esperanza de vida y las inmunizaciones por dólar gastado) también eran menos favorables (CEPAL, 2013).

Se reconoció también la existencia de diferentes trayectorias en materia de desempeño fiscal entre los países latinoamericanos y se concluyó que los resultados generales eran sugerentes “de la existencia de una relación entre dependencia fiscal de los recursos naturales y una gestión menos eficiente y de menor transparencia por parte del Estado” (CAF, 2012). Se confirma así la posibilidad de que pueda surgir una reciprocidad innecesaria o debilitada en estos casos.

De acuerdo a Fuentes, J. (2012), lo anterior no equivale a establecer una relación forzosamente negativa entre la explotación de recursos naturales y la calidad de la gestión pública. Aun cuando la obtención de rentas derivadas de la explotación de recursos naturales puede dar lugar a conflictos serios y a violencia, también puede estar sujeta a una mayor rendición de cuentas en la medida en que se produce dentro de un contexto de solidez institucional, lo que permite distinguir entre los recursos como fuente de “maldición” o de “bendición” para el desarrollo (Collier, 2009⁴⁰). Las reglas y fondos establecidos en Chile, Colombia y el Perú para contribuir a estabilizar los ingresos obtenidos de los recursos naturales pueden ser un paso en esta dirección, no sólo al aportar a una mejor gestión macroeconómica sino también al favorecer una mayor transparencia (CEPAL, 2013).

La reciprocidad innecesaria también surgiría ante la debilidad de los gobiernos subnacionales para generar sus propios ingresos tributarios. Aunque los gobiernos subnacionales podrían ser más eficientes y estar sujetos en mayor medida a rendición de cuentas debido a su cercanía con los ciudadanos (Tiebout, 1956⁴¹), en varios países de la región estos gobiernos dependen de recursos que provienen del gobierno central. Esta dependencia erosionaría la rendición de cuentas de los gobiernos subnacionales ante los ciudadanos en términos de la provisión de servicios públicos (Ahmad, J. Et. Al., 2005⁴²) y se traduciría en gastos menos eficientes respecto de aquellos gobiernos que recaudan sus propios ingresos (Bird y Smart, 2002⁴³).

C. Reciprocidad asimétrica y desigualdad

Fuentes, J. (2012) reconoce que desde una perspectiva abstracta o de filosofía política, lograr un pacto fiscal o un contrato social sobre las finanzas públicas implica acuerdos entre ciudadanos o entre éstos y el Estado. La reciprocidad que debiera ser parte de pactos fiscales equilibrados y de largo plazo incluye la posibilidad de que el proceso de negociación y un mayor pago de impuestos por parte de los contribuyentes puedan reflejarse en una mayor participación ciudadana e incluso en un fortalecimiento de la democracia (Moore, M., 2008).

Sin embargo, el ejercicio de la democracia en América Latina en general, aparte de intentos fallidos o exitosos de reformas tributarias, ha involucrado a actores sociales con diversos grados de influencia, que han incluido a los partidos políticos, al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Poder Ejecutivo por medio de los gabinetes y la burocracia, al sector privado, a sindicatos y a medios de comunicación (BID, 2010⁴⁴). Más específicamente, la desigualdad que existe en la región ha promovido el surgimiento de grupos de élite que a menudo buscan reducir al mínimo su carga tributaria, ya sea mediante el control del proceso legislativo, procurando que se legislen normas tributarias con esos efectos, o debilitando las administraciones tributarias (CEPAL y SEGIB, 2011⁴⁵). Con actores de distinta ponderación en el proceso político —que en ocasiones incluye el poder de veto de sectores empresariales— la reciprocidad corre el riesgo de ser asimétrica, en perjuicio de un fortalecimiento de las finanzas públicas y del establecimiento de un pacto fiscal implícito o explícito equilibrado, duradero e incluyente (Fuentes, J., 2012).

⁴⁰ Collier, P. (2009). *Wars, Guns and Votes. Democracy in Dangerous Places*, Nueva York, Harper Perennial.

⁴¹ Tiebout, C. (1956). “A pure theory of local expenditures”, *Journal of Political Economy*, vol. 64, Nº 5.

⁴² Ahmad, J. et al. (2005). *Decentralization and Service Delivery*, Washington, D.C., Banco Mundial.

⁴³ Bird, R.M. y M. Smart (2002). “Intergovernmental fiscal transfers: Lessons from international experience”, *World Development*, Vol. 30, Nº 6.

⁴⁴ BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2010), *How Democracy Works. Political Institutions, Actors and Arenas in Latin American Policymaking*, Carlos Scartascini, Ernesto Stein y Mariano Tommasi (eds.), IDB y David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University.

⁴⁵ CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) y SEGIB (Secretaría General Iberoamericana) (2011). “Espacios iberoamericanos. Hacia una nueva arquitectura del Estado para el desarrollo” (LC/G.2507), Santiago de Chile.

Diversidad de enfoques fiscales establecen que la “Reciprocidad”, que surge de la desigualdad del poder económico y político, especialmente cuando existen poderes de facto con capacidad de veto, puede calificarse como “Reciprocidad Asimétrica”. Así es la antítesis de la igualdad y de la democracia, y en el ámbito tributario se refleja en sistemas tributarios que no contribuyen de manera decidida a la igualdad, en gastos tributarios que constituyen privilegios fiscales de limitada justificación y en esfuerzos de administración tributaria que en algunos casos pueden tener limitaciones para recaudar recursos procedentes de los sectores de mayores ingresos.

Según la CEPAL (2010), la evidencia disponible sugiere que los sistemas tributarios de la región no contribuyen de manera directa y decisiva a la igualdad, aun cuando su aporte a los recursos del Estado puede permitir que a través del gasto se haga una contribución significativa en ese sentido.

A pesar de las limitaciones metodológicas de los estudios disponibles, es posible encontrar algunas coincidencias básicas en los resultados obtenidos, que indicarían que la tributación en América Latina es actualmente de efectos regresivos o levemente progresivos debido a la preeminencia de la imposición indirecta por sobre la imposición directa. En forma más específica, lo que se observa es que el peso de la regresividad del resto de los impuestos, como los que recaen sobre bienes y servicios (IVA y selectivos), no se logra contrarrestar con la reducida participación del impuesto más progresivo, el impuesto sobre la renta personal⁴⁶. Además, el hecho de que la imposición patrimonial sea prácticamente inexistente no contribuye en absoluto a modificar este sesgo (Gómez Sabaini, Jiménez y Rossignolo, 2012⁴⁷).

Asimismo, Wang y Caminada (2011⁴⁸) confirman, sobre la base de una heterogénea muestra de 36 países, que los países de América Latina son los que muestran mayores niveles de desigualdad y menores capacidades redistributivas por efecto de la tributación.

Lustig y otros (2012⁴⁹) aplican un análisis de incidencia estándar para estimar el impacto sobre la desigualdad y la pobreza de los impuestos directos, los impuestos indirectos y los subsidios y gastos sociales (transferencias en efectivo y en especie para atender necesidades de educación y salud).

Como resultado principal, estos autores encuentran que la magnitud de la reducción de la desigualdad (medida por el coeficiente de Gini) inducida por los impuestos directos y las transferencias es muy acotada (un 2 por ciento en promedio), especialmente cuando se compara con la que se encuentra en Europa occidental (un 15 por ciento en promedio). Esto se relaciona, por un lado, con un menor nivel relativo de transferencias en efectivo (sobre todo de las más progresivas), pero, además, con un impacto reducido de los impuestos directos sobre la desigualdad, debido a que su limitada recaudación (como proporción del PIB) alcanza aproximadamente a la mitad de la recaudación de los impuestos indirectos, que en la mayoría de los países de la región tienen un efecto regresivo sobre la distribución del ingreso.

A su vez, diversos incentivos tributarios han introducido grados significativos de desigualdad horizontal en la región. Según Jiménez y Podestá (2009⁵⁰), en los países de la región los incentivos tributarios utilizados incluyen:

⁴⁶ Según la CEPAL (2013), en la mayoría de los estudios recientes se encuentra que en todos los países de la región, el 20 por ciento de la población con mayores ingresos aporta más del 90 por ciento de la recaudación efectiva del tributo.

⁴⁷ Gómez Sabaini, J.C. y D. Morán (2012). “Informalidad y tributación en América Latina: explorando los nexos para mejorar la equidad”, serie *Macroeconomía del Desarrollo*, N° 124 (LC/L.3534), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre.

⁴⁸ Wang, Ch. y K. Caminada (2011). “Disentangling income inequality and the redistributive effect of social transfers and taxes in 36 LIS countries”, LIS Working Paper Series, N° 567, Luxembourg Income Study (LIS), Julio.

⁴⁹ Lustig, N. et al. (2012). “The impact of taxes and social spending on inequality and poverty in Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico and Peru: A Synthesis of Results”, Working Papers, N° 1216, Departamento de Economía, Tulane University.

⁵⁰ Jiménez, J. P. y A. Podestá (2009). “Inversión, incentivos fiscales y gastos tributarios en América Latina”, serie *Macroeconomía del Desarrollo*, N° 77 (LC/L.3004-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- I. Exoneraciones temporales de impuestos (tax holidays) y reducción de tasas;
- II. Incentivos a la inversión (depreciación acelerada, deducción parcial, créditos fiscales, diferimiento impositivo);
- III. Zonas especiales (zonas francas) con tratamiento tributario privilegiado (derechos de importación, impuesto sobre la renta o IVA), y
- IV. Incentivos al empleo (rebajas en impuestos por la contratación de mano de obra).

La renuncia a un monto de ingresos tributarios limita el espacio fiscal. Por otra parte, al conceder beneficios a un grupo determinado de contribuyentes o actividades, los gastos tributarios han generado una pérdida de equidad horizontal. En términos de eficiencia, han creado problemas de competencia tributaria interjurisdiccional y otras distorsiones en las decisiones de localización y producción industrial.

VII. ¿Qué consideraciones deben tomarse en cuenta para la edificación del Pacto Fiscal?

La formulación, construcción y edificación del “Pacto Fiscal” es indiscutiblemente un proceso de concertación; debe concebirse como parte de un proceso de planificación por resultados con visión de largo plazo, transversal a más de una gestión de gobierno y producto de un proceso de negociación y concertación entre sus actores.

La base del pacto es la institucionalidad central y subnacional; de ninguna forma es producto de la improvisación y es un proceso que supone, para empezar, la consecución de un consenso sobre políticas de Estado nacionales y subnacionales.

En este entendido, sobre la base de las políticas de Estado establecidas en dicho “Pacto Social”, las instituciones, organizaciones políticas y sociales y entidades subnacionales, entre otras, que lo integran deberían discutir una serie de normas macro y micro fiscales, con el asesoramiento de la Unidad de Análisis y Políticas Económicas y Sociales (UDAPE), Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Ministerio de Planificación y Ministerio de Autonomías; elaborar las correspondientes disposiciones normativas legales que las ponga en operación, y enviar un proyecto de Ley al Órgano Ejecutivo para que éste lo remita, a su vez, al Órgano Legislativo. Estas disposiciones normativas-legales deberían ser objeto de permanente evaluación, fiscalización y retroalimentación, y su vigencia debería ser por un lapso equivalente a dos periodos de gobierno.

El resultado del debate y de la concertación correspondiente debería plasmarse en un documento en el que queden claramente expresados aspectos tales como los siguientes:

- I Visión del Estado y precisión de sus responsabilidades estratégicas.
- II Modalidades y límites de la intervención pública.
- III Las orientaciones estratégicas, objetivos e instrumentos de la política fiscal.
- IV Las reglas macro y micro fiscales básicas, sus mecanismos de aplicación y sus instrumentos de control y evaluación.
- V Las normas básicas que orientarán la gestión presupuestal y el papel estratégico que debe cumplir la descentralización fiscal.

VI Los criterios e indicadores de desempeño para la fiscalización, control y evaluación de las finanzas públicas.

VII Los mecanismos de rendición de cuentas a los órganos públicos y la ciudadanía.

Una exhaustiva evaluación de las leyes de presupuesto, prudencia fiscal, así como de las leyes de programación de operaciones y de endeudamiento, sería necesaria al momento del inicio de las deliberaciones y negociaciones.

VIII. El CNPV del 2012 y el Pacto Fiscal - Consideraciones a tomar en cuenta

El Estado Plurinacional de Bolivia cuenta, según el Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) 2012, con 10.027.254 habitantes con tres características importantes:

- I. Primero, su distribución es asimétrica entre los nueve departamentos que lo componen, es decir, las diferencias poblacionales entre departamentos, regiones y municipios es altamente heterogénea; 12 municipios representan el 51 por ciento del total de la población.
- II. Segundo, su crecimiento no es dinámico; por el contrario, es lento y en progresión aritmética (no geométrica como en países como México, Pakistán, China e India, entre otros), lo que significa que en promedio hemos crecido 1,83 millones de habitantes entre los últimos cinco censos realizados (1950, 1976, 1992, 2001 y 2012).
- III. Finalmente, Bolivia tiene la densidad poblacional más baja de la región: 9 habitantes por kilómetro cuadrado, ocupando el último lugar de 20 países que componen la región latinoamericana. Comparativamente, Argentina cuenta con 15 habitantes por kilómetro cuadrado; Paraguay, 17 habitantes por kilómetro cuadrado; Uruguay, 19 habitantes por kilómetro cuadrado; y Brasil, Perú y Chile con 23 habitantes por kilómetro cuadrado.

No se cumplieron las estimaciones y el crecimiento de la población a paso lento:

Las proyecciones del Instituto Nacional de Estadística (INE) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), basados en los dos censos anteriores, fueron de alrededor de 10,4 (para el 2010) y 10,2 (para el 2012) millones de habitantes, respectivamente; sin embargo, el dato actual del INE es ligeramente inferior aparentemente debido al aumento de la migración, la mortalidad y la desaceleración de la fecundidad. En 1950, Bolivia, según el censo, contaba con 2,7 millones de habitantes con una densidad de 2 (2,46) habitantes por kilómetro cuadrado. En 1976 la población alcanzó 4,6 millones de habitantes (creció 70,61 por ciento en términos relativos respecto al censo de 1950; en términos absolutos, 1.909.321 habitantes). En 1992 se registraron 6,4 millones de habitantes con una densidad poblacional de 5 (5,84) habitantes por kilómetro cuadrado. En 2001 la población alcanzó a 8,2 millones de habitantes (creció 28,87 por ciento en términos relativos respecto al censo de 1992; en términos absolutos, 1.853.533 habitantes). En 2012, los bolivianos son 10 millones de habitantes y la densidad poblacional alcanza a 9 (9,13) personas por kilómetro cuadrado, habiendo crecido respecto al censo de 2001 en 21,18 por ciento, es decir, en 1.752.929 habitantes en términos absolutos.

El crecimiento poblacional departamental y municipal es asimétrico y altamente heterogéneo:

5,13 millones de bolivianos viven en centros urbanos, representando el 51 por ciento de la población, y a nivel municipal se concentran en sólo 12 municipios. A nivel departamental, La Paz (2.706.351), Santa Cruz (2.655.084) y Cochabamba (1.758.143) concentran al 71 por ciento de la población.

La Paz es el departamento más poblado, seguido de Santa Cruz y Cochabamba. Pando registra el mayor crecimiento poblacional (110,25 por ciento con respecto al censo de 2001).

Las ciudades intermedias se triplicaron:

Una ciudad intermedia se define por tener un número mayor a 20.000 habitantes. Son 74 ciudades intermedias con estas características, según el CNPV 2012. En el censo de 2001 había sólo 20, por lo que se hubiera cuadruplicado si hubiesen llegado a 80.

Se registran avances en el área educativa:

En 1950 el índice de analfabetismo era del 70 por ciento, y 62 años después la tasa de alfabetismo alcanza a 94,98 por ciento, es decir, 6,55 millones de personas declararon que sabían leer y escribir. Sin embargo, esta cifra –que es ciertamente alentadora– no oculta el hecho que Bolivia cuente con la más baja calidad educativa de la región. Las asimetrías abarcan al conjunto del sistema educativo y se dan a nivel rural y urbano en centros educativos privados con respecto a los establecimientos públicos. El CNPV 2012 referido a educación consultó respecto a indicadores de alfabetismo, asistencia escolar y nivel de instrucción. Por género se alfabetizó en mayor proporción la población femenina en comparación con la masculina. La tasa de asistencia escolar alcanza a 83,54 por ciento, superior a la registrada en los censos de 2001 (79,71 por ciento) y 1992 (72,32 por ciento).

Más de medio millón de bolivianos salieron del país en busca de un mejor estándar de vida:

La situación de precariedad laboral a nivel departamental motivó a que 562.461 bolivianos tomen la decisión de migrar a Argentina, España, Brasil y, en menor proporción, a los Estados Unidos, entre otros. Potosí (131.441 migrantes), Cochabamba (127.441 migrantes) y Santa Cruz (112.183 migrantes) son los principales departamentos de donde salieron bolivianos hacia el exterior. Sin embargo, Santa Cruz es el departamento con mayor recepción de remesas, seguida de Cochabamba y La Paz, según el estudio “Nivel de Remesas de Trabajadores 2013” del Banco Central de Bolivia, en el cual de enero a mayo se registran un total de \$US 475,4 millones de envíos monetarios hacia nuestro país. Por primera vez, desde 1950 la boleta censal (pregunta No. 20) incluyó acertadamente la pregunta de emigración en el país, la misma que consideró un intervalo de 11 años atrás.

Población vulnerable alcanza a 388.115 habitantes:

El CNPV 2012 registró a personas con alguna discapacidad visible (relacionada con discapacidades de los cinco sentidos o invalidez de algún miembro del cuerpo humano), de los cuales 198.443 son mujeres y 189.672 son del sexo masculino.

Los embarazos son cada vez más institucionalizados:

Las mujeres embarazadas acuden más a centros de salud. La variable referida a atención materna muestra que el 67 por ciento de los partos declarados se atendieron en centros de salud, cifra que es 14 puntos porcentuales superior al declarado en el censo de 2001, que fue del 53 por ciento, lo que constituye un avance significativo si lo relacionamos con la meta del milenio referida a la reducción de la mortalidad tanto infantil como materna.

El 70 por ciento de los bolivianos cuenta con vivienda propia:

El número de bolivianos que cuentan con una vivienda propia se incrementó en 39,10 por ciento con respecto al censo de 2001. El CNPV 2012 registró a 3.134.613 casas de tipo particular, lo que demuestra que la demanda en vivienda y las inversiones inmobiliarias han crecido en los últimos 11 años.

Nuevo escenario de distribución de la renta nacional:

Los ingresos de coparticipación tributaria se distribuyen según la población de cada departamento o municipio con respecto a la población total del país (de la recaudación efectiva de aduanas e impuestos, un 20 por ciento se asigna a alcaldías y un 5 a universidades). Por ejemplo, Santa Cruz –según el censo de 2001– tenía 2.029.471 habitantes, el mismo que representaba en ingresos de coparticipación tributaria el 24,5 por ciento de los 8.274.325 habitantes, según el censo de 2001. Con los nuevos datos del CNPV del 2012, esa cifra se incrementará a 26,5 por ciento. Pando recibirá 1,1 por ciento superior al 0,6 por ciento que recibía; Beni obtendrá por coparticipación tributaria 4,2 por ciento, inferior al 4,4 por ciento que recibía; Tarija, 4,8 por ciento con respecto a 4,7 del 2001; Potosí, 8,2 por ciento con respecto a 8,6 de 2001; Oruro, 4,9 por ciento con respecto al 4,7 de 2001; Cochabamba, 17,5 por ciento con respecto al 17,6 de 2001; La Paz, 27 por ciento con respecto a los 28,4 que recibía desde el 2001; y Chuquisaca, 5,7 por ciento con respecto a 6,4 de 2001.

La identidad indígena de hoy ha cambiado con respecto al censo de 2001:

El 58 por ciento de los bolivianos mayores a 15 años expresó no pertenecer a ningún pueblo indígena originario campesino (la CPE reconoce 36 pueblos indígenas originario campesinos).

La autopertenencia e identificación indígena en el censo de 2001 establecía que el 62 por ciento de los bolivianos mayores de 15 años expresaron pertenecer a alguno de los pueblos indígenas. La pregunta No. 29 del CNPV 2012 era similar a la del censo de 2001, pero en esta ocasión con resultados contrapuestos: el 58 por ciento (4.032.014 de bolivianos) dice no pertenecer a un pueblo originario, y el 41 por ciento (2.806.592 de bolivianos) afirma su pertenencia. La disminución afecta fundamentalmente a los pueblos indígenas de habla quechua y aymara.

Bolivia cuenta con una población cada vez más adulta y menos joven:

De los tres grandes grupos de edad que identifican de manera general la demografía poblacional, la población de 0 a 14 años alcanza al 31,02 por ciento del total poblacional, el cual es –de acuerdo a estándares y a recomendaciones de organismos internacionales– 9 puntos porcentuales inferiores al porcentaje recomendado de 40 por ciento para clasificar a un país como joven en población. La población de 15 a 64 años catalogada como adulta representa el 62,86 por ciento del total poblacional y, finalmente, la población de 62 años a más representa el 6,12 por ciento.

Las tecnologías de información y comunicación son un factor de bienestar:

El 74,73 por ciento (2.109.536) de las familias tienen acceso a una radio; el 71,59 por ciento (2.025.154) cuenta con teléfono fijo o celular; el 67,24 por ciento (1.844.516) posee aparatos de televisión; solamente el 23,36 por ciento tiene computadora (646.924); y sólo el 9,45 por ciento tiene acceso a Internet, datos que están muy por debajo de los estándares internacionales de la región.

CNPV 2012, un proceso muy cuestionado:

Se originaron diversas críticas e incluso protestas a nivel regional por la diferencia poblacional anunciada en enero de 2013 por el gobierno, como datos preliminares, con respecto a los datos oficiales difundidos en julio de 2013 (diferencia de 362.659 habitantes). La posición de la administración gubernamental es que se descarta una auditoría censal, y los datos, de manera general, fueron avalados por el Presidente del Estado en su mensaje presidencial.

Una lección importante del proceso es que la recolección de datos del universo de la población boliviana debe hacerse en el marco de la planificación y con la debida anticipación por la magnitud que exige el proceso. Por definición, un censo es un instrumento para la planificación, y del insumo de sus datos deberían elaborarse políticas públicas en favor de los bolivianos.

Hasta el siguiente censo debe indefectiblemente realizarse un exhaustivo trabajo pre-censal referido principalmente a la actualización cartográfica, la cual tarde o temprano influye en la variación de los resultados.

La calidad de la información y su recolección está correlacionada con la capacitación de los recursos humanos encargados del proceso. En el CNPV de 2012 se presentaron problemas en este ámbito, los cuales inevitablemente influyeron en la calidad del mismo.

En la práctica, se realiza generalmente una encuesta postcensal para estimar la subnumeración o subrepresentación y otros posibles defectos o ruido generado probablemente en la recolección de los datos. El INE, aparentemente, no está contemplando este ejercicio, lo cual le resta márgenes de corrección de errores al proceso.

Finalmente, hay que darle una mirada más detenida a datos desglosados y desagregados para un mejor análisis y una mejor interpretación de los mismos.

IX. Comentarios finales

La profundización de la democracia debe ser un objetivo de largo plazo en la perspectiva de generar acuerdos en beneficio de la colectividad. Bolivia, a 31 años de democracia, necesita resolver sus problemas estructurales pendientes. En ese contexto, la posibilidad política de un pacto social y fiscal, que reduzca las inequidades y asimetrías de nuestro país, sigue siendo un desafío pendiente.

Bolivia debe consensuar un pacto fiscal y social, pero además debe orientar sus políticas públicas para lograr una mayor igualdad de oportunidades y derechos, lo que implica ampliar la participación y la deliberación pública a amplios sectores que se han visto marginados de la sociedad, pero también avanzar en la efectiva titularidad de derechos económicos, sociales y culturales establecidos en la Constitución Política del Estado (CPE) de 2009.

Se necesita, entonces, un orden democrático en el que la orientación del desarrollo plasme la voluntad de la mayoría y haga posible la participación de todos los actores de la sociedad, lo que también responde al valor de la igualdad. Un conjunto de políticas económicas que se apliquen con visión de largo plazo en el ámbito productivo, laboral, territorial y social, que procure no sólo la igualdad de oportunidades, sino también reducir las brechas en materia de logros efectivos, constituye el pilar de la agenda de la igualdad. En esta perspectiva, el pacto fiscal es necesario para reducir asimetrías, heterogeneidades, inequidades y, también, para promover la igualdad.

El “Pacto Fiscal” puede entenderse como un acuerdo sobre el monto, origen y destino de los recursos que requiere el Estado. Puede interpretarse como el “Acuerdo Sociopolítico” (Pacto Social, Contrato Social) básico que reconoce las obligaciones y derechos entre el Estado y los ciudadanos, sobre la base de la “Reciprocidad”. En este sentido, se entiende a la “Reciprocidad” entre el Estado y los ciudadanos como la voluntad para pagar impuestos, como la base fundamental para un “Pacto Fiscal”.

La necesidad de concebir un Pacto Fiscal permite dotar al Estado de mayor capacidad para redistribuir los recursos y desempeñar un papel más activo en la promoción de la igualdad, reducción de asimetrías y generación de la equidad, ya sea desde el punto de vista del gasto social, así como de la recaudación de recursos para solventarlo, transformando especialmente la estructura tributaria, del cual existen márgenes significativos para avanzar y fortalecer el rol redistributivo del Estado en lo que a recursos se refiere.

La formulación, construcción y edificación del “Pacto Fiscal” es indiscutiblemente un proceso de concertación, debe concebirse como parte de un proceso de planificación por resultados con visión de largo plazo, transversal a más de una gestión de gobierno y producto de un proceso de negociación y concertación entre sus actores.

X. Bibliografía

- Ahmad, J. et al. (2005). *Decentralization and Service Delivery*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Avanzini, D. (2012). *Clase media y política fiscal en América Latina*, División de Desarrollo Económico, Santiago, septiembre de 2012, proyecto CEPAL/AECID: *Política fiscal para el crecimiento económico y la cohesión social* (AEC/10/001).
- Bárcena, A., Serra, N. (editores) (2012). *Reforma fiscal en América Latina. ¿Qué fiscalidad para qué desarrollo?*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, 2012, Fundación CIDOB, Barcelona, España, LC/L.3522 ISBN: 978-84-92511-37-2.
- Barbosa Filho, F. (2012). "Income Inequality and Labor Market Dynamics in Brazil", Fundación Getulio Vargas, documento presentado en la Reunión de Organizaciones Económicas Nacionales, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), 18 de junio.
- Basombrío, M. (2009). *Estado e igualdad: del contrato social al pacto fiscal*. CEPAL - Serie Macroeconomía del Desarrollo No. 93.
- Beetsma, R. y X. Debrun (2005). "Implementing the Stability and Growth Pact: Enforcement and Procedural Flexibility". IMF Working Paper WP/05/59.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2010). *How Democracy Works. Political Institutions, Actors and Arenas in Latin American Policymaking*, Carlos Scartascini, Ernesto Stein y Mariano Tommasi (eds.), IDB y David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University.
- Bird, R.M. y M. Smart (2002), "Intergovernmental fiscal transfers: Lessons from international experience", *World Development*, vol. 30, Nº 6.
- Burgués Terán, A., A. Vargas Barrantes, G. Brown Young y E. Acosta Granados (2002). "Pacto Fiscal: Un acuerdo para enfrentar los desafíos del siglo XXI", mimeo.
- CAF (Corporación Andina de Fomento) (2012), *Finanzas públicas para el desarrollo: fortaleciendo la conexión entre ingresos y gastos*, Bogotá, mayo.
- CEPAL (2013). *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe: reformas tributarias y renovación del pacto fiscal*, Juan Alberto Fuentes (editor), Director de la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Coordinación General: Ricardo Martner. LC/L.3580, Naciones Unidas, Febrero 2013, Santiago, Chile.
- CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2012). "Productividad laboral y distribución", en *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe*, Nº 6, Santiago de Chile, mayo.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) y SEGIB (Secretaría General Iberoamericana) (2011), "Espacios iberoamericanos. Hacia una nueva arquitectura del Estado para el desarrollo" (LC/G.2507), Santiago de Chile.
- CEPAL, (2010), *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*, Santiago de Chile, 2010.

Collier, P. (2009). *Wars, Guns and Votes. Democracy in Dangerous Places*, Nueva York, Harper Perennial.

Delgado Lobo, Ma. Luisa y Goenaga Ruiz de Zuazu, María (2007). “Del tributo al impuesto: la legitimación de la fiscalidad”, en *IR Revista del Instituto AFIP*, N° 2, 2007, pp. 35-59.

FOSDEH (2009). “Un pacto fiscal... ¿para qué?”, Foro Social de Deuda Externa y Desarrollo de Honduras, Tegucigalpa, Honduras.

Fuentes, J. (2012). “Hacia pactos fiscales en América Latina: entre la reciprocidad y la confrontación”, en: Bárcena, A., Serra, N. (editores) (2012), *Reforma fiscal en América Latina. ¿Qué fiscalidad para qué desarrollo?*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, 2012, Fundación CIDOB, Barcelona, España, LC/L.3522 ISBN: 978-84-92511-37-2.

Fuentes Knight, Juan Alberto (2012). “Hacia pactos fiscales en América Latina: entre la reciprocidad y la confrontación”, en *Reforma fiscal en América Latina. ¿Qué fiscalidad para qué desarrollo?*, A. Bárcena y N. Serra (eds.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/CIDOB.

Gómez Sabaini, J.C. y D. Morán (2012). “Informalidad y tributación en América Latina: explorando los nexos para mejorar la equidad”, serie *Macroeconomía del Desarrollo*, N° 124 (LC/L.3534), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre.

Hirschman, A. (1970). *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States*, Cambridge, MA, Harvard University Press.

Jiménez, J.P. y A. Podestá (2009). “Inversión, incentivos fiscales y gastos tributarios en América Latina”, serie *Macroeconomía del Desarrollo*, N° 77 (LC/L.3004-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Lahera, E. (1999). *Las políticas públicas y el arte de gobernar. Una introducción crítica, versión preliminar*, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile, 1999.

Lerda, J. (2008). “El Pacto Fiscal visto a sus 10 años”. En: *Las finanzas públicas y el pacto fiscal en América Latina*. Documentos y ponencias presentados en el XX Seminario Internacional de Política Fiscal, Santiago de Chile, 28 al 31 de enero de 2008, Ricardo Martner (editor), Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Santiago de Chile, noviembre de 2008.

Lustig, N. et al. (2012). “The impact of taxes and social spending on inequality and poverty in Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico and Peru: A Synthesis of Results”, *Working Papers*, N° 1216, Departamento de Economía, Tulane University.

Maldonado, C. Palma, A. (2013). “La construcción de pactos y consensos en materia de política social: apuntes para un marco de análisis”, proyecto Pacto social para una protección social más inclusiva (GER/12/006), ejecutado por la CEPAL en conjunto con la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) y financiado por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania.

Moore, M. (2008). “Between coercion and contract: competing narratives on taxation and governance”, en *Taxation and State-Building in Developing Countries. Capacity and Consent*, D. Bräutigam, O. H. Fjeldstad y M. Moore (eds.), Cambridge University Press.

Mostajo, R. (2001). "Consideraciones para un Pacto Fiscal en el Perú". Documento de trabajo de la Dirección del ILPES, elaborado dentro del programa de cooperación con la presidencia del Consejo de Ministros del Gobierno de Transición de la República del Perú.

OCDE/CEPAL/CIAT (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Centro Interamericano de Administraciones Tributarias) (2011). *Estadísticas tributarias en América Latina 1990-2009*, París, OECD Publishing.

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) y CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2011). *Perspectivas económicas de América Latina 2012: Transformación del Estado para el desarrollo*.

Perry, G. et al. (2007). *Informality: Exit and Exclusion*, Washington, D.C., Banco Mundial.

Rawls, J. (1993). *Teoría de la justicia*, FCE, Bs. As.

Sánchez, F., (2003). *Acuerdo nacional y gestión presupuestal en el Perú*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, Serie: Gestión pública No. 43, Santiago de Chile, diciembre de 2003.

Sevilla J. V. (2004). *Política y técnica tributarias*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

Scartascini, C. et al. (eds.) (2011). *El juego político en América Latina*, Washington, Mayol Ediciones, enero.

Stein, E. (eds.) (2006). *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina*. Informe 2006, Washington.

Stein, E. et al. (eds.) (2008). *Policymaking in Latin America: How Politics Shapes Policies*, Washington, Inter-American Development Bank.

Schneider, A., V. Lledo y M. Moore (2004). "Social Contracts, Fiscal Pacts and Tax Reform in Latin America". *Working paper*, Inter-American Development Bank.

Schmitt, M. (2007). "The American Social Contract: From Drift to Mastery", en *The Next Social Contract*, New American Foundation.

Tiebout, C. (1956), "A pure theory of local expenditures", en *Journal of Political Economy*, vol. 64, Nº 5.

Wang, Ch. y K. Caminada (2011), "Disentangling income inequality and the redistributive effect of social transfers and taxes in 36 LIS countries", *LIS Working Paper*, Series, Nº 567, Luxembourg Income Study (LIS), julio.

CAPÍTULO TERCERO

Los escenarios políticos y metodológicos del pacto fiscal a la luz de las experiencias de diálogo sobre políticas públicas en Bolivia

Armando Ortuño Yáñez⁵¹

Resumen

Entre 1997 y 2008 Bolivia ha experimentado varios procesos de concertación social en contextos políticos complejos. Estas experiencias son útiles para reflexionar sobre los retos políticos y metodológicos del “pacto fiscal”. El artículo muestra que el desenvolvimiento y resultados de estos procesos se explican por los rasgos de la coyuntura en la que fueron ejecutados y por factores políticos como el tipo de liderazgo que los impulsó, las coaliciones de actores que lograron articular y su capacidad para adecuarse metodológicamente a su entorno. Se proponen criterios para el diseño de una metodología de “pacto fiscal” basada en una clarificación de sus objetivos políticos y resultados, en un liderazgo político que lo promueva eficazmente y en un enfoque que lo entienda como un acuerdo “fundador” de un proceso permanente e institucionalizado de diálogo que facilite una acumulación de acuerdos parciales sobre la política fiscal en un horizonte ordenado de largo plazo.

Palabras Clave: Bolivia, Pacto Fiscal, escenarios, metodología, políticas públicas.

I. Introducción: La economía política de las reformas fiscales y la concertación social

Desde mediados de los años 80, la mayor parte de los países de América Latina han impulsado diversos tipos de procesos de concertación social sobre las orientaciones de políticas públicas estratégicas con denominaciones como “diálogo” o “acuerdo nacional”, “pactos fiscales”, “pactos por el crecimiento o la competitividad”, etc. La mayor parte de estas experiencias se desarrollaron en un entorno caracterizado por el reciente restablecimiento de las instituciones democráticas, por los severos impactos de las crisis económicas de los 80 y de los 90, y por la necesidad de emprender reformas socioeconómicas de gran envergadura que requerían financiamientos adecuados. Aunque estos ejercicios varían mucho en sus objetivos y alcances, su principio básico fue apelar a la participación de actores de la sociedad civil en los procesos de formación de ciertas decisiones o políticas públicas.

Licha define la concertación social como “una práctica participativa amplia mediante la cual los distintos actores involucrados en la formación de políticas públicas generan acuerdos básicos para conceptuarlas y ejecutarlas. (...) Como proceso, la concertación entraña una práctica dialógica eficaz para conocer y hacer confluir las aspiraciones de la población, a la vez que asegurar su inclusión en las políticas públicas. Así, mediante el diálogo social se favorecen procesos de construcción de interés general y se ejercita la deliberación ciudadana, operando por lo tanto como un mecanismo de democratización de la toma de decisiones públicas”⁵².

⁵¹ Economista e investigador social boliviano con orientación profesional en temas de planificación, gestión de políticas públicas y análisis sociopolítico, ha realizado estudios de licenciatura y de postgrado en economía en la Universidad de Ginebra, Suiza. Ha estado involucrado en el diseño de varios procesos de concertación de políticas públicas en Bolivia, Panamá y Costa Rica, y ha participado en una decena de proyectos de investigación social como parte del equipo del Informe de Desarrollo Humano de Bolivia y de proyectos regionales del Programa Regional de América Latina del PNUD. Se ha desempeñado como asesor senior en gobernabilidad de la Coordinación Residente del Sistema de Naciones Unidas en Bolivia y Costa Rica, y ha sido consultor de Naciones Unidas, el Banco Mundial y otros organismos internacionales en varios países de Sudamérica y Centro América. Ha desempeñado funciones de alta responsabilidad en el gobierno de Bolivia entre 2003-2005.

⁵² Isabel Licha, “Concertación y gerencia social: conceptos, enfoques y experiencias”, Mimeo INDES/BID (2003): 12, citado por Denis Sulmont y Martín Carrillo, “La concertación social en América Latina”, Mimeo Seminario de la Red Temática “Diálogo Social y Relaciones Laborales”, Universitat Pompeu Fabra-Barcelona (mayo 2004): 4.

Se indica que este tipo de instrumento sería recomendable cuando el Estado deba lidiar con problemas o decisiones complejas, que involucran múltiples intereses y que requieren un apoyo político que vaya más allá de las estructuras institucionalizadas de la decisión política⁵³. Sin embargo, en el mismo periodo se estaban también impulsando en la región numerosos procesos de reforma social y económica basados en negociaciones y transacciones políticas tradicionales, o en estrategias reformistas tecnocráticas o basadas en el “decisionismo presidencial”⁵⁴. La experiencia histórica latinoamericana no nos muestra una relación lineal entre concertación social y una mayor capacidad social o estatal de reforma socioeconómica; al contrario, muchos de los cambios más relevantes del periodo no fueron viabilizados mediante procedimientos participativos, aunque también hay experiencias donde la concertación fue determinante para lograr ciertos objetivos⁵⁵. Como se verá más adelante con mayor detenimiento, la elección del tipo de proceso de decisión política que viabilice una gran reforma socioeconómica suele estar muy vinculada a las condiciones institucionales del país, a la naturaleza de su sistema político, a la estructura y distribución del poder político, y a las exigencias del contexto sociohistórico. Por tanto, se puede suponer que las posibilidades de un ejercicio de concertación social están siempre vinculados a ciertas condiciones del contexto y a las características específicas de los actores y estructuras sociopolíticas.

En este contexto, las reformas fiscales son percibidas como problemas complejos que requieren de consensos políticos muy sólidos porque afectan a intereses de diversa índole: gremios económicos que no desean que la presión tributaria crezca, administraciones subnacionales que desean mayor autonomía en el uso y recolección de sus recursos, consumidores que no quieren pagar impuestos, sectores sociales que exigen más bienes públicos, actores del gobierno centralistas, etc. En América Latina, una preocupación prioritaria de la mayor parte de las reformas fiscales ha sido el rediseño de las estructuras tributarias con el objetivo de reducir el déficit fiscal que agobiaba a todos los Estados en las crisis de los años 80 y 90, o de incrementar los ingresos públicos para responder a las demandas sociales. En muchos de estos casos, el logro de este objetivo exigía algún grado de consenso o negociación no sólo entre los decisores políticos sino también con los sectores que podrían ser afectados o beneficiados por estas medidas.

Existe mucha literatura que ha explorado los determinantes de estos procesos, y su principal conclusión es que la dinámica política es predominante para entender su desenvolvimiento y sus resultados: “Las reformas suceden cuando hay un alineamiento de intereses entre los actores involucrados más que cuando el contenido de las reformas es técnicamente óptimo o su secuencia es apropiada”⁵⁶. En la mayor parte de los casos, fue una combinación de oportunidades o exigencias del contexto (una crisis económica, por ejemplo), y los incentivos y restricciones asociados a la naturaleza del sistema de partidos, a la estructura del poder político subnacional o al estilo de liderazgo presidencial las que explicaron las variaciones en los resultados⁵⁷. La idea de gradualidad es otra recomendación que aparece frecuentemente en estos estudios: “La literatura es clara en que el debate político no debería ser limitado a qué sistema es el mejor en términos de aumento de ingresos, o qué esquema de impuestos se adecuaría mejor a los intereses políticos existentes en el país, sino qué tipo de reformas pueden lograrse gradualmente para transitar a una estructura de impuestos más eficiente y equitativa”⁵⁸.

⁵³ Ver en CEPAL, *Síntesis. El pacto fiscal: Fortalezas, debilidades, desafíos* (Santiago de Chile: Naciones Unidas–CEPAL, 1988).

⁵⁴ Entendiendo “decisionismo presidencial” como la centralidad que asume el Presidente de la República en las decisiones del gobierno, de manera que su voluntad se sobrepone a la deliberación y debate público, o incluso a la institucionalidad y las reglas formales.

⁵⁵ Por ejemplo, en el caso de los acuerdos de Bambito en Panamá, que viabilizaron su transición democrática en los años 90 o los Acuerdos de Paz en Guatemala que consideraron un pacto fiscal.

⁵⁶ Marcus Melo, Carlos Pereira y Saulo Souza, “The Political Economy of Fiscal Reform in Brazil: The Rationale for the Suboptimal Equilibrium”, IDB Working Paper Series #IDB-WP-117 (February 2010): 60.

⁵⁷ Por ejemplo en: Alejandro Bonvecchi, “The Political Economy of Fiscal Reform in Latin America: The Case of Argentina”, IDB Working Paper Series #IDB-WP-175 (May 2010), Saulo Santos de Souza, “The Political Economy of Tax Reform in Latin America: A Critical Review”, Woodrow Wilson Center Update on The Americas (February 2013), y en Melo, Pereira y Souza, “The Political Economy”.

⁵⁸ Santos de Souza, “The Political Economy of Tax Reform”, 13.

En este contexto, la idea de “pacto fiscal”, esquematizado por la CEPAL a mediados de los años 90, podría ser entendida como una respuesta a la hegemonía de las lógicas “tecnocráticas” y/o “decisionistas” de pensar la reforma fiscal.

En Bolivia se impulsaron reformas fiscales relevantes entre 1985 y 2000 mediante esquemas de decisión política centralizadas y no se ha tenido experiencias de un “pacto fiscal” participativo, aunque en el último decenio se han impulsado importantes ejercicios de concertación social acerca de políticas públicas que han tenido impactos en la estructura del gasto público. Como se discutirá más adelante, los diferentes desempeños de estos procesos habrían estado muy influenciados por la política. En consecuencia, una de las hipótesis centrales de este documento es que la oportunidad y el diseño metodológico de un “pacto fiscal” debería considerar una adecuada lectura de las condiciones institucionales y políticas presentes en la actual coyuntura sociopolítica.

Para desarrollar y profundizar estas ideas, este artículo establecerá en una primera parte algunos elementos críticos que deben ser evaluados para entender la lógica y posibilidades políticas de los ejercicios de concertación social; en una segunda parte se reseñará la naturaleza, la metodología y los resultados de cuatro procesos recientes de concertación social; posteriormente se los evaluará a partir de los elementos críticos esquematizados en la primera parte, y finalmente, sobre la base de estos hallazgos, se propondrán algunas consideraciones políticas y metodológicas para un futuro ejercicio de pacto fiscal.

II. Algunos factores políticos que inciden en los procesos de concertación social

La idea de “pacto fiscal” de la CEPAL recoge muchos de los elementos de las propuestas sobre concertación o diálogo social que se estaban ejecutando en esos años en América Latina. Confía en la fuerza constructiva de la política y, sobre todo, de la participación de la sociedad en las decisiones que la afectan, y propone a la deliberación como instrumento para lograr acuerdos justos y equitativos para todas las partes. Por otra parte, propone una perspectiva integral y no fragmentada para encarar la cuestión fiscal. Para la CEPAL, el “pacto fiscal” sería un “acuerdo sociopolítico básico que legitima el papel del Estado y el ámbito y el alcance de las responsabilidades gubernamentales en la esfera económica y social; se analiza, a través de sus cinco aspectos fundamentales: consolidar el ajuste fiscal en marcha, elevar la productividad de la gestión pública, dotar de mayor transparencia a la acción fiscal, promover la equidad y favorecer el desarrollo de la institucionalidad democrática”⁵⁹.

Era una propuesta crítica con los enfoques “tecnocráticos” o “decisionistas” de la reforma que imperaban en esos años en la región, e igualmente se colocó a contra ruta de las reformas fiscales parciales que sólo apuntaban a objetivos de ajuste macroeconómico, sin considerar su relación con una reforma más integral del Estado: “La robustez o fragilidad de las finanzas públicas refleja(ría) la fortaleza o debilidad del pacto fiscal que legitima el papel del Estado y el campo de responsabilidades gubernamentales en la esfera económica y social. En efecto, la ausencia de un patrón generalmente aceptado de lo que deben ser sus objetivos erosiona cualquier grado de consenso sobre la cuantía de los recursos que debe manejar el Estado, de dónde deben surgir los mismos y cuáles deber ser las reglas para su asignación y utilización. Por el contrario, un acuerdo político explícito o implícito de los distintos sectores sociales sobre qué debe hacer el Estado, ayuda a legitimar el nivel, composición y tendencia del gasto público y de la carga tributaria necesaria para su financiamiento”⁶⁰.

⁵⁹ CEPAL, Síntesis. El pacto fiscal, 6.

⁶⁰ CEPAL, Síntesis. El pacto fiscal, 8.

Este enfoque es interesante desde una perspectiva democrática pero, en la práctica, sus éxitos en la región han sido muy limitados, solamente Guatemala (1999-2000) y en cierta medida Costa Rica (2004 y 2011) han implementado procesos participativos abiertos a un gran espectro de la sociedad civil, y sólo en el primer caso se han logrado resultados significativos; mientras tanto, otros ejemplos mencionados en esta categoría, como el de Chile (2001-2002), Brasil (1993-1999) o Argentina (1993 y 2001), tienen que ver más bien con negociaciones políticas tradicionales entre el gobierno central, los parlamentarios y los gobiernos subnacionales para ir cambiando paulatinamente algunos aspectos de la fiscalidad⁶¹. Sin embargo, la concertación social sigue siendo una opción interesante para impulsar reformas institucionales sobre todo en entornos políticos con una alta pluralidad de actores sociales y sistemas políticos con baja legitimidad social. ¿Qué factores se debe monitorear a la luz de la experiencia regional?:

- **El contexto sociopolítico y económico de corto y mediano plazo importa:** Como se dijo anteriormente: no hay recetas o relaciones lineales en este tipo de procesos; al contrario, su éxito tiene mucho que ver con su capacidad de adecuarse a los datos de la realidad política. Son las necesidades del contexto las que más inciden en la definición del alcance y objetivos específicos de cualquier concertación social. No es lo mismo impulsar una reforma o un pacto fiscal, por ejemplo, en situaciones de crisis que en un periodo de estabilidad. Por otra parte, la naturaleza del sistema político, la distribución del poder entre los territorios, la heterogeneidad estructural de las regiones o la cultura política son factores determinantes de los escenarios que enfrentarán estas iniciativas.
- **Los actores y/o factores de poder que impulsan la concertación:** Hay actores críticos que están en el origen de cualquier proceso de concertación y que suelen asumir el papel de articuladores de la concertación; en ese rol son muy determinantes en la definición de los objetivos del proceso.
- **¿Quiénes son los actores políticos y sociales involucrados?:** Los esquemas de decisión política suelen dar resultados diversos de acuerdo a cómo los actores involucrados reaccionen en función de sus intereses, temores, estructuras de representación, lealtades políticas y valores. De manera general, no es lo mismo negociar o concertar, por ejemplo, cuando hay un sistema político con un partido predominante con gran cohesión territorial que en una situación donde hay una gran fragmentación partidaria en el territorio. De igual manera, el estilo del liderazgo de algunos actores clave es determinante, igual que la manera cómo se estructuran y organizan las diferentes representaciones sociales. Muchas veces el diseño mismo del proceso puede estar orientado a privilegiar o incluso inhibir la participación de cierto tipo de actores según los resultados que se busca obtener. Tampoco habría que descartar que alguno de estos actores excluidos busquen influir en la concertación por vías informales.
- **Los límites de la participación de la sociedad civil y la heterogeneidad del Estado:** Muchas veces la “concertación social” suele ser entendida como una manera de excluir o reducir la influencia de los “políticos” y de los representantes electos. Sin embargo, se olvida que en el ciclo de formación de políticas públicas hay ciertos nodos críticos que dependen exclusivamente de la decisión de las burocracias estatales y de las estructuras de representación política, las cuales si no se sienten consideradas no tendrán muchos incentivos para facilitar algún acuerdo y menos aún para comprometerse con su implementación. En general, el Estado no es un ente homogéneo y en su interior hay juegos de intereses y de poder muy relevantes para la concertación social.

⁶¹ Para profundizar el tema ver: Santos de Souza, “The Political Economy of Tax Reform”, Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, “Reformas tributarias recientes en América Central: respondiendo a la crisis mundial”, Boletín de Estudios Fiscales, No. 14 (noviembre de 2011) y Juan Alberto Fuentes y Maynor Cabrera, “Pacto fiscal en Guatemala: lecciones de una negociación”, Revista de la CEPAL 88 (abril 2006).

- **La institucionalización de los procedimientos y decisiones:** Para que una decisión pueda ejecutarse y transformarse en política pública, ésta requiere de algún tipo de procesamiento o forma institucional. Es crucial saber si ciertos acuerdos sociales *han tenido consecuencias institucionales y si no se han quedado en meros eventos coyunturales sin mayor efecto sobre la acción gubernamental de mediano plazo. Sería deseable que la participación no se limite sólo a la fase de diseño de las políticas sino que intervenga en su ejecución. Por tanto, hay que preocuparse sobre la manera de establecer mecanismos institucionalizados de cumplimiento y seguimiento de lo acordado.*
- **Los requerimientos de la deliberación y del consenso:** *Un proceso de deliberación político requiere condiciones básicas:*
 - *Cierto grado de reconocimiento del otro como interlocutor válido, alguna igualdad en el acceso a la información básica sobre las cuestiones que se debatirá, y normas sobre la manera de llevar a cabo un diálogo libre y entre iguales.*
 - *Se precisa tener claridad sobre la naturaleza y alcance del tema que se debatirá: un reconocimiento de la legitimidad de ciertos valores o normas que guían la posición de los diversos actores involucrados en la cuestión, y algunos acuerdos sobre la credibilidad técnica y la naturaleza de las opciones de política pública en discusión.*

Sin estos consensos básicos es posible que el diálogo no dé frutos, ya sea porque no hay claridad de lo que cada actor cree o desea discutir o debido a una imposibilidad de avanzar en la deliberación si se cuestiona sistemáticamente la validez misma de los principios normativos y las maneras de entender el problema del otro. La metodología es crítica para que todos estos elementos puedan equilibrarse en los espacios de diálogo o negociación.

III. Los procesos de concertación y diálogo social sobre políticas públicas en Bolivia (2000-2012)

Se van a analizar cuatro procesos que han significado diversos grados de participación de los actores sociales y políticos bolivianos en la definición de políticas públicas:

- A. Diálogo Nacional “Bolivia hacia el siglo XXI” (1997)
- B. Diálogo Nacional 2000
- C. Diálogo Bolivia Productiva (2003-2004)
- D. Negociación del capítulo de autonomías y de la distribución del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) en la Mesa de Diálogo Gobierno-Prefectos en Cochabamba (2008)

A. Diálogo Nacional “Bolivia hacia el siglo XXI” (1997): la revitalización frustrada de la “democracia pactada”

A.1. Contexto sociopolítico

El Diálogo Nacional “Bolivia hacia el siglo XXI” fue realizado en octubre de 1997 y fue un antecedente importante de los ejercicios de concertación social que le siguieron en 2000 y 2003.

Fue convocado por el gobierno del presidente Hugo Banzer Suárez a pocos meses del inicio de su gobierno (agosto 1997) y apuntaba a concertar con representaciones políticas y de la sociedad civil lineamientos para las políticas públicas que deberían guiar al país en su tránsito al nuevo siglo.

Bolivia venía de experimentar cuatro años de aceleradas reformas sociales y económicas impulsadas por el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997). Estas transformaciones generaron una serie de cambios en varias de las principales instituciones estatales, pero también fueron el objeto de múltiples resistencias y críticas sociales.

En las elecciones de 1997 el partido de gobierno, MNR (Movimiento Nacionalista Revolucionario), no pudo mantenerse en el poder, siendo elegido el ex presidente de facto Hugo Banzer Suárez con un 22% de votos, seguido muy de cerca por el candidato del MNR con un 18% y del MIR (Movimiento de Izquierda Revolucionaria) con un 17%. En esas elecciones, la novedad fue que el conjunto de fuerzas populistas y de izquierda radical acumularon casi el 38% de los votos. La coalición de gobierno que sostuvo al gobierno de Banzer logró controlar más de dos tercios de la representación parlamentaria, pero su heterogeneidad y su articulación en función de intereses clientelares no le permitió ser vista con buenos ojos por la ciudadanía. El hecho de que Banzer haya sido un ex Presidente de facto tampoco fortalecía la adhesión popular del nuevo gobierno, y ya se comenzaba a percibir las críticas de considerables sectores de la población hacia las prácticas del sistema de partidos tradicional. Se observaba una compleja realidad sociopolítica que el gobierno no estaba pudiendo gestionar.

En ese sentido, la convocatoria al Diálogo Nacional en septiembre de 1997 se puede interpretar como una respuesta del gobierno de Banzer al malestar social con la política que empezaba a manifestarse y a la necesidad de concertar algunas líneas de política pública que le den coherencia a la acción gubernativa de una coalición heterogénea y poco creíble. Por otra parte, aunque el activismo del periodo de Sánchez de Lozada había logrado impulsar muchas reformas, los resultados de las elecciones y el clima de opinión crítico con estos cambios sugerían que había que escuchar más a la sociedad civil.

A.2. Objetivos y participantes

El objetivo de esta concertación “estuvo centrado en la necesidad de que los bolivianos puedan ponerse de acuerdo para hacer un diseño global de las políticas de Estado que el país requiere, las mismas que superen el horizonte temporal de un gobierno y con las cuales el país debería avanzar hacia el próximo siglo. Asimismo, otro objetivo buscado era aquel que pretendía avanzar en la profundización de la democracia pactada, intentando acuerdos entre la sociedad civil y el Estado”⁶².

Fueron convocados a este evento funcionarios del Estado, intelectuales y representantes del Parlamento, de los partidos políticos y de organizaciones de la sociedad civil. Aproximadamente el 66% de los participantes habrían sido miembros de la sociedad civil, según FUNDEMOS⁶³. La metodología del encuentro privilegiaba la participación de directivos, ejecutivos y responsables de organizaciones gremiales, sindicatos y estructuras corporativas. Una revisión de la lista de 186 involucrados muestra la presencia de una gama relativamente plural de dirigentes de instituciones sociales, aunque la mayoría pertenecían a Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) y a estructuras corporativas de la clase media.

Aunque aparecen registrados un poco más de una veintena de miembros de la COB, de la CIDOB y de algunos sindicatos campesinos involucrados en la problemática de la coca, es notoria la subrepresentación de las estructuras organizativas campesino-indígenas, mayoritarias en las zonas rurales bolivianas, de los sectores populares urbanos y de las instancias territoriales municipales; apenas hay un delegado

⁶² FUNDEMOS, “Diálogo Nacional Bolivia hacia el Siglo XXI,” revista *Opiniones y Análisis*, No. 33 (abril 1998): 9.

⁶³ FUNDEMOS, “Diálogo Nacional Siglo XXI”, 12.

de la Asociación de Municipalidades de Bolivia y no se registró ningún representante de la CSUTCB (Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia)⁶⁴. La participación de delegados de los partidos políticos y del Parlamento fue, en general, muy discreta, al contrario de la masiva presencia de tecnócratas del Poder Ejecutivo, que por entonces estaban liderados por el vicepresidente Jorge Quiroga Ramírez.

A.3. Metodología

La convocatoria fue realizada por el propio Presidente de la República y su coordinación estuvo a cargo del Vicepresidente. “El trabajo se organizó en cuatro Mesas de Diálogo. Cada mesa fue dirigida por un moderador independiente. Consultores igualmente independientes introdujeron el debate con informes de consultoría de 20 a 25 páginas⁶⁵. Las cuatro mesas se especializaron en temáticas específicas:

- I. Mesa de Oportunidad (Desarrollo Económico).
- II. Mesa de Dignidad (Lucha contra el Narcotráfico)
- III. Mesa de Justicia e Institucionalidad (Estado, Sociedad).
- IV. Mesa de Equidad (Desarrollo Humano).

El proceso se organizó entre el 6 y el 18 de octubre de 1997, cuya secuencia metodológica de trabajo fue la siguiente:

- Cada Mesa estaba conformada por 40 a 50 personas y funcionó durante tres días. El equipo de apoyo consistía en un moderador y los dos consultores que habían preparado el documento base de la Mesa. Estas tres personas eran profesionales no relacionados con los partidos en función de gobierno, provenientes de la academia y con cierto prestigio intelectual o social.
- “El primer día de trabajo se destinó a la presentación de posiciones de las instituciones asistentes. Los consultores presentaron sus documentos e introdujeron los temas en exposición de treinta minutos. Los representantes de todas las instituciones y organizaciones acreditadas presentaron sus propios puntos de vista o sus comentarios. El tiempo de exposición fue de diez minutos⁶⁶.”
- “El segundo día de trabajo se orientó a la discusión de los principales problemas del documento elaborado por los moderadores y consultores, en el que se sistematizaban los problemas y temas planteados por los participantes el día anterior. Cada participante tuvo derecho a intervenciones de cinco, tres y dos minutos. Durante la tarde de este segundo día se constituyeron Mesas de Redacción, integradas por diez a quince representantes de las instituciones y organizaciones acreditadas en las Mesa de Diálogo, bajo la coordinación del moderador⁶⁷.”

⁶⁴ FUNDEMOS, “Diálogo Nacional Siglo XXI”, 326-330.

⁶⁵ FUNDEMOS, “Diálogo Nacional Siglo XXI”, 16.

⁶⁶ FUNDEMOS, “Diálogo Nacional Siglo XXI”, 19.

⁶⁷ FUNDEMOS, “Diálogo Nacional Siglo XXI”, 19.

- El tercer día, “las conclusiones de las Mesas de Redacción fueron debatidas y aprobadas en detalle. Los participantes tuvieron derecho a intervenciones de tres o dos minutos. Los documentos de conclusiones fueron aprobados por consenso y se registraron los temas que requerían mayor debate. Los documentos de conclusiones recogen las opiniones de las instituciones, organizaciones y personalidades participantes, con la mayor fidelidad posible (...). Una buena parte de los participantes (...) fundamentaron sus puntos de vista por escrito”⁶⁸.

A.4. Resultados e institucionalización

Se concertaron cuatro documentos conclusivos que fueron posteriormente retomados como pilares del Plan de Acción de Gobierno 1997-2002.

La naturaleza de las conclusiones es muy heterogénea, en tanto en la mayoría de los casos se acordaron grandes líneas orientadoras de las políticas y algún esbozo de mecanismos para su posible implementación, aunque sin gran profundidad sobre los instrumentos específicos para tal fin. Los cuatro documentos expresan una combinación de buenas intenciones y un interesante estado de situación de temas pendientes del desarrollo nacional desde una perspectiva políticamente moderada. En algunos documentos, los disensos o temas a profundizar reflejaban las cuestiones que a la postre fueron críticas para la gobernabilidad del sistema, como la pobreza rural o el problema de la tierra. Todas las mesas recomendaron que el Diálogo prosiga y que se institucionalice, sin precisar cómo se lograría ese propósito.

Balances posteriores indican que este Diálogo sirvió al gobierno para estructurar un plan algo más articulado y reforzar coyunturalmente percepciones positivas sobre su desempeño en la opinión pública. Sin embargo, una vez asumidas estas orientaciones en el Plan de Gobierno, no se continuó con el ejercicio. El detalle de las políticas y acciones específicas fue asumido por la propia burocracia y los políticos del gobierno y, en algún caso, sus resultados sirvieron para justificar políticas, como la erradicación forzosa de la hoja de coca, que generó, posteriormente, grandes conflictos. Fue paradójico que el sector que menos se sintió comprometido con el ejercicio fue justamente el que tenía el control de la mayor cuota de poder político en ese momento: los líderes y operadores políticos de la coalición gobernante y del poderoso partido en la oposición, el MNR. Al interior mismo del gobierno, la iniciativa fue entendida como una veleidad modernizante del grupo liderado por el Vicepresidente, tensión que prefiguraba el conflicto que varios años después se instalaría en el centro del poder político.

Los efectos positivos del Diálogo fueron muy transitorios y en buena medida no afectaron a los elementos clave de la dinámica política que desembocaron en la crisis de Estado del 2000-2005 y en la implosión de la denominada “democracia pactada”. La crisis de legitimidad del sistema político y de las políticas liberales se siguió profundizando. En ese sentido, el ejercicio podría parecer hoy estéril aunque fue en cierto sentido pertinente en su intención de escuchar los rumores de una sociedad inquieta, pero todavía moderada en sus reclamos, desde la torre de marfil en la que parecían estar encerrándose cada vez más las élites políticas.

⁶⁸ FUNDEMOS, “Diálogo Nacional Siglo XXI”, 20.

B. Diálogo Nacional 2000: la apuesta por el municipio, el poder de la cooperación internacional y la discusión sobre un mecanismo de distribución de recursos

B.1. Contexto sociopolítico

A finales de 1999, la situación socioeconómica y política de Bolivia se había deteriorado con relación a los primeros años del gobierno del presidente Banzer, contexto en el que ya se percibían algunos de los factores centrales que indicaban el inicio de la tormenta política que cambió al país en el siguiente quinquenio:

- Desde 1997, el déficit fiscal se había incrementado y se mantenía casi inalterable entre el 3% y 4% del PIB. A inicios del 2000 era evidente que la situación fiscal del Estado boliviano se volvía insostenible por efecto de la desaceleración del crecimiento económico y del costo no previsto de la reforma de pensiones. Esta situación hacía, más que nunca, que los niveles de inversión pública dependieran de los flujos de cooperación externa: en 1999 el 44% de toda la inversión del Estado tenía ese origen.
- Desde el inicio del gobierno de Hugo Banzer, la erradicación forzosa de cacaos había desencadenado conflictos diversos en la zona del Chapare, mientras que el movimiento indígena aymara en la región de La Paz empezaba a renovarse y a influir cada vez más en la política nacional. Estos procesos, asociados a la creciente desafección de parte significativa de la población frente a la política institucionalizada y el gobierno, desembocaron en abril de 2000 en una fuerte movilización social en la ciudad de Cochabamba contra el impacto tarifario de la privatización del servicio de agua que fue seguida de una declaratoria de estado de excepción por parte del gobierno, situación que no pudo ser sostenida por la amplificación del descontento en esa ciudad y el inicio de bloqueos de caminos en las zonas rurales. El gobierno aparecía sorprendido y sin respuesta frente a un escenario que nadie había previsto. Era la primera vez, desde 1985, en que una movilización popular obligaba al gobierno a retroceder en sus políticas, señal de que los vientos de la historia estaban cambiando de dirección.
- En esos años, la mayoría de indicadores de opinión pública indicaban una gran irritación de la ciudadanía con el sistema de partidos que sostenía la “democracia pactada” percibido como excluyente, clientelar y con graves problemas de corrupción. La propia coalición gubernamental aparecía fragmentada, preocupada solamente en la gestión clientelar del Estado y sin un liderazgo consistente.

Paralelamente, también en esos años se produjeron dos situaciones externas que fueron determinantes para los diálogos de 2000 y de 2003-2004⁶⁹:

- Desde 1996, el Fondo Monetario Internacional y los principales organismos multilaterales de cooperación impulsaron la iniciativa HIPC (sigla en inglés del programa “Alivio de la deuda externa pública multilateral para los países más pobres altamente endeudados”) que consistía en la condonación del pago de los intereses y amortizaciones de un monto importante de deuda pública de seis países pobres (cinco africanos y Bolivia).

⁶⁹ Las referencias de este acápite se realizaron sobre la base de: Proyecto Diálogo 2000, *Memoria del Diálogo 2000 Lucha contra la pobreza: Entre la deliberación y el tinku* (La Paz, 2001) y Karin Christiansen e Ingie Hovland, “The PRSP Initiative: Multilateral Policy Change and the Role of Research”, *Working Paper Overseas Development Institute*, No. 216 (agosto 2003).

Un primer programa fue aprobado en 1997 por un monto aproximado de \$us 664 millones a ser condonados entre 1998 y 2018. Una segunda etapa denominada HIPC II, por un monto de \$us 1.400 millones adicionales en 15 años, fue ratificada en septiembre de 1999. Bolivia no recibiría recursos frescos, pero debía comprometerse a utilizar en programas sociales y de reducción de la pobreza los recursos que cada año el Estado iba a ahorrar por no pagar los intereses y amortizaciones de la deuda condonada.

Se estimaba que esos recursos podrían llegar a representar \$us 70 millones por año cuando el programa se acelerara.

- El mecanismo para garantizar el buen uso de estos recursos eran las denominadas “Estrategias de Reducción de la Pobreza - ERP” (PRSP por sus siglas en inglés) que deberían además ser la base para los futuros apoyos económicos del Banco Mundial y del FMI. Se aspiraba a que estas estrategias contengan un análisis integral de los factores que inciden en la persistencia de la pobreza en los países beneficiados por la iniciativa y que se defina un programa integral de políticas públicas orientado a reducir ese indicador de carencias. Este documento debería ser además resultado de un amplio proceso de participación y consulta con la sociedad civil. La elaboración de la estrategia y sus procesos de consulta eran condiciones ineludibles para acceder al programa HIPC y a las futuras ayudas de la cooperación multilateral. Poco a poco, la mayoría de donantes se fueron adhiriendo a este nuevo marco de cooperación y se comprometieron a alinear todos sus apoyos en función de esta estrategia.
- Otros actores internacionales importantes de esta iniciativa fueron la Iglesia Católica y algunas redes de ONGs internacionales que habían impulsado una intensa campaña sobre la necesidad de proceder a esta condonación, bajo el paraguas de la convocatoria del Papa Juan Pablo II al Jubileo para el año 2000. En Bolivia, estos objetivos se tradujeron en una gran movilización de organizaciones sociales lideradas por la Iglesia Católica para promover la idea de una amplia participación de la sociedad civil en todo el proceso del HIPC y en la formulación de la ERP.

Desde inicios del año 2000, el gobierno empezó a preparar una consulta con la sociedad civil que respondía a las recomendaciones de las agencias de la cooperación internacional y a la fuerte presión de las organizaciones sociales articuladas por la Iglesia Católica en torno al “Foro Jubileo 2000”. En el ámbito gubernamental, el liderazgo político fue asumido por el Vicepresidente de la República, Jorge Quiroga, conformándose a inicios de ese año una Secretaría Técnica con personal proveniente de varias agencias de la cooperación y de entidades de la sociedad civil, equipo que estaría encargado de la organización técnica y metodológica de la consulta. Después de los sucesos de abril de 2000, el proceso se acelera y su ejecución se realiza entre junio y septiembre de ese año.

Aunque la convocatoria al Diálogo 2000 coincidió con un momento de grave crisis política, no parecería que su principal propósito hubiera tenido que ver con un fortalecimiento de la legitimidad política del gobierno o del sistema de partidos, como se intentó en la experiencia de 1997. Obviamente, su éxito era percibido, sobre todo por el grupo del Vicepresidente, como un factor que podría aliviar la situación inestable del gobierno, pero el principal incentivo político era el cumplimiento de los requisitos para acceder a la iniciativa HIPC, y la presión de la cooperación internacional y de la Iglesia Católica para completar el proceso. Un gobierno con graves problemas fiscales y un horizonte económico gris no parecía tener muchas opciones disponibles sin consolidar una línea de financiamiento robusta de la cooperación internacional. Por esta razón, los componentes político-institucionales del diálogo, aunque se perfilaron en cierto momento bajo la forma de una Agenda Política y de una Cumbre Política posterior al Diálogo, no tuvieron mayor relevancia en la práctica. El proceso se orientó a consultar a la sociedad sobre los contenidos de la futura ERP y, por decisión de la Secretaría Técnica, a acordar un

mecanismo de distribución de los recursos HIPC y a fortalecer la descentralización municipal que había sido relativamente relegada por el gobierno en los primeros años de su gestión.

Como se verá más adelante, este proceso fue de una mayor dimensión y complejidad que el de 1997, debido al enfoque territorial-municipal de su diseño y a la visibilidad que logró el proceso de consulta social preparatorio que impulsó el Foro Jubileo 2000 desde fines de 1999.

B.2. Objetivos y participantes

Los objetivos del Diálogo 2000 fueron definidos de la siguiente manera⁷⁰:

- Definir especificidades de la lucha contra la pobreza para fijar lineamientos de políticas públicas en ese ámbito, de tal manera que se pueda formular participativamente una política de Estado de lucha contra la pobreza.
- Identificar participativamente los problemas que obstaculizan la lucha contra la pobreza.
- Definir un mecanismo de asignación de los recursos HIPC II.
- Definir la institucionalización y continuidad del Diálogo.

Por su parte, el Foro Jubileo 2000, en su Declaración de abril de 2000⁷¹, planteaba que “en este encuentro de la sociedad civil hemos construido a través del diálogo y consenso prioridades y propuestas para la lucha contra la pobreza. (...) Para que las políticas públicas y los recursos liberados por la condonación de la deuda externa beneficien a los más necesitados, hemos construido un mecanismo de control social y seguimiento desde la sociedad civil”. Específicamente, este mecanismo de control social, con presencia nacional y departamental, buscaba incidir en las instancias de participación previstas en el Diálogo Nacional 2000, “garantizar la participación en el diseño del Plan de Lucha contra la Pobreza” y “representar ante los organismos nacionales e internacionales en las negociaciones del HIPC II como observador”⁷².

Los actores que participaron en el diálogo y la metodología que se utilizó fue la siguiente⁷³:

- En el proceso preparatorio impulsado por el Foro Jubileo 2000 se articularon una veintena de organizaciones sociales nacionales que cubrían un amplio espectro de orientaciones e intereses: desde gremios empresariales y redes de ONGs hasta la COB, la CSUTCB y diversas organizaciones de pequeños empresarios y productores. Se impulsaron reuniones en los nueve departamentos con un gran número de representantes de las organizaciones convocantes y se culminó en un gran foro de delegados regionales y nacionales en la ciudad de La Paz del 24 al 28 de abril del 2000. En conjunto, fueron varios cientos de personas las que se involucraron en este mecanismo.
- Paralelamente se impulsaron también procesos similares de construcción de insumos para el Diálogo en entidades como la CIDOB (Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente) o en el denominado “Comité de Enlace de la Sociedad Civil” que aglutinaba a pequeños productores.

⁷⁰ Proyecto Diálogo 2000, Memoria Diálogo, 15.

⁷¹ Foro Jubileo 2000, Conclusiones Foro Jubileo 2000: Construyendo un Desarrollo Humano para todos (La Paz, Bolivia: Comisiones Episcopales de Pastoral Social - Caritas y Hermandad 2000), 4.

⁷² Foro Jubileo 2000, Conclusiones Foro Jubileo 2000, 4.

⁷³ Información sintetizada de: Foro Jubileo 2000, Conclusiones Foro Jubileo 2000 y Proyecto Diálogo 2000, Memoria Diálogo.

- El Diálogo 2000 estableció cuatro momentos de participación que iban desde el nivel territorial más desagregado hasta el nivel nacional:
 - i. Mesas Municipales en los nueve departamentos donde participaban cuatro representantes de cada uno de los Municipios de la región: el Alcalde, el vicepresidente del Concejo Municipal, el presidente del Comité de Vigilancia y una mujer designada por el Comité de Vigilancia, además de diputados uninominales y consejeros departamentales. Asistieron a estos eventos 1.215 personas en todo el país.
 - ii. Nueve Mesas Departamentales en las que participaban delegados designados por las Mesas Municipales, representantes del Foro Jubileo 2000, de otras organizaciones de la sociedad civil, de la Prefectura, del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo. En estos eventos participaron alrededor de 935 personas.
 - iii. Una Mesa Nacional conformada por delegados electos de las Mesas Municipales y Departamentales, representantes de organizaciones de la sociedad civil nacional y autoridades gubernamentales con poder de decisión. En este evento estuvieron involucradas 273 personas.
 - iv. Adicionalmente se organizaron consultas con actores productivos y empresarios de 10 sectores y 7 cadenas productivas en el marco de la denominada como “Agenda Económica” del Diálogo.

Aún más que en el diálogo de 1997, los grandes ausentes del proceso fueron los miembros de los partidos políticos, oficialistas y opositores, e incluso parte importante de la burocracia estatal. El mayor impulso político vino del círculo vicepresidente y de las esferas tecnocráticas del gobierno.

En cambio, la presencia de la cooperación internacional multilateral y bilateral fue determinante, constituyéndose de facto en un actor más del proceso con importante incidencia en las decisiones. Por su lado, el Foro Jubileo tuvo la habilidad de detectar el fortalecimiento de las entidades sociales corporativas campesinas y de pequeños productores, y el cambio ideológico en las opiniones predominantes en el mundo popular. El espacio que abrió expresaba con claridad la exigencia de estos grupos por una ruptura con el modelo neoliberal, la crítica a la partidocracia y el reclamo por un control y participación social en todos los niveles de decisión gubernamental. Tanto en el enfoque territorial-municipalista del Diálogo 2000 como en el del movimientismo emergente del Foro Jubileo, aunque diferentes entre sí, estaban lejos del centrismo moderado y algo elitario de la sociedad civil que había participado en el Diálogo de 1997. En ese sentido este proceso ya era una ruptura.

B.3. Metodología

El Diálogo 2000 se estructuró en función de cuatro momentos:

- I. Una fase de diálogo territorial y sectorial constituida por tres tipos de espacios que fueron realizados en dos meses (junio y julio 2000):
 - a. Nueve Mesas Municipales, una por departamento, conformadas por cuatro representantes por municipio y algunos políticos con responsabilidad territorial (diputados uninominales, por ejemplo). Estos eventos tenían una duración de un día y medio. Los representantes municipales eran organizados en función de afinidades subregionales en grupos de no más de 25 a 35 personas. Unas semanas antes se había distribuido un cuestionario que debía ser debatido y acordado

por los miembros de comités de vigilancia y otras organizaciones sociales en cada municipio que sería la base de la discusión en los grupos. Los grupos tenían el apoyo de un moderador designado por la Secretaría Técnica del Diálogo y de un secretario de actas. La metodología de concertación usada fue la denominada como “metaplan”, con una administración bastante flexible de la participación y el debate. Los temas tratados eran cuatro:

- i. Los pobres y la pobreza desde los municipios y la región.
- ii. Los mecanismos de asignación de recursos para la lucha contra la pobreza.
- iii. Participación ciudadana en el control de los usos de los recursos de la lucha contra la pobreza
- iv. La institucionalización y continuidad del Diálogo.

En cada grupo se acordaban conclusiones en esas cuatro áreas y finalmente se elegía a dos delegados por grupo para representarles en la Mesa Departamental.

- b. Nueve Mesas Departamentales, una por departamento, conformadas por delegados de las Mesas Municipales, otros representantes de la sociedad civil y del Foro Jubileo 2000 y autoridades políticas departamentales. Este evento se realizaba inmediatamente después de la finalización de la Mesa Municipal y tenía una duración de un día y medio. Se organizaban grupos de 25 a 35 personas, con el apoyo de un moderador y un secretario de actas, y el método de concertación era también el de “metaplan”. Se discutían cuatro temas:

- i. Acciones prioritarias para encarar la lucha contra la pobreza y el desarrollo regional.
- ii. Participación ciudadana en el control de los recursos para la lucha contra la pobreza y el desarrollo regional.
- iii. Marco político institucional para las políticas públicas: problemas institucionales en la gestión descentralizada, problemas en el sistema electoral y lucha contra la corrupción.
- iv. Institucionalización y continuidad del Diálogo.

En esos debates se introducían los contenidos que los delegados del Foro Jubileo 2000 y de otras organizaciones habían preparado. Al final del primer día de deliberación grupal, seis delegados eran elegidos en cada grupo (dos de la sociedad civil, dos de los municipios y dos de entidades públicas) que eran quienes elaboraban los consensos definitivos. Finalmente, se presentaban los resultados en una plenaria que duraba medio día, y los delegados municipales y departamentales elegían a sus representantes a la Mesa Nacional.

- c. Paralelamente, bajo la coordinación de un equipo del Ministerio de Desarrollo Económico, se fue desarrollando una Agenda Económica que buscaba acuerdos sobre cadenas productivas y políticas productivas sectoriales con actores involucrados en las mismas. Estos insumos deberían tratarse en la Mesa Nacional.

- II. Todos los anteriores procesos confluyeron en una Mesa Nacional de Diálogo que tuvo una duración de tres días (28 agosto -1 septiembre 2000). Este evento estuvo constituido por:

- i. Seis grupos de trabajo de temas sectoriales que debían concertar líneas de acción estratégicas para la futura ERP en infraestructura de apoyo a la producción, apoyo a la producción, educación, salud, saneamiento básico y vivienda, y tierra y medio-ambiente.
- ii. Tres grupos de consenso y negociación sobre los criterios de asignación de recursos HIPC II, el mecanismo de control social y la agenda de temas político-institucionales.

Inicialmente se había planificado que todo acabaría en una convocatoria a una Cumbre Política que debería asumir los resultados del Diálogo 2000. Sin embargo, el deterioro de la situación política en el segundo semestre de 2000 dificultó que esta propuesta pudiera llegar a buen puerto.

B.4. Resultados e institucionalización

Este complejo proceso derivó en dos grandes productos:

- La Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP), aprobada a mediados de 2001, que consideraba gran parte de las propuestas surgidas del Diálogo 2000. Según Antezana⁷⁴, 42 prioridades y 70 programas emergentes del diálogo fueron considerados en este documento. Sin embargo, ese mismo autor indica que existió descontento en las organizaciones de la sociedad civil sobre la manera cómo se incluyeron estas prioridades en la EBRP ya que fueron compatibilizadas y filtradas por personal técnico poco comprometido con la dimensión participativa del proceso. De hecho, la EBRP fue realizada por un equipo técnico que no había participado directamente en el Diálogo 2000, de marcada orientación tecnocrática y que contaba con vínculos estrechos con los especialistas del Banco Mundial y del FMI. Desde un punto de vista técnico, se criticó también que esta estrategia no había logrado articular adecuadamente las prioridades emergentes de la consulta con los indicadores de impacto sobre la pobreza y con un programa de financiamiento que pudiera ser monitoreado⁷⁵. Sin embargo, las entidades multilaterales consideraron este documento suficiente y aprobaron la condonación de la deuda.
- En julio de 2001 se aprobó la Ley del Diálogo 2000 No. 2235 que formalizaba e institucionalizaba algunos de los acuerdos más sobresalientes del proceso:
 - i. Creación del Fondo Solidario Municipal para Educación Escolar y Salud Pública destinado a financiar personal docente y de servicios de salud en los municipios con recursos del programa de alivio de la deuda.
 - ii. Creación de una Cuenta Especial Diálogo 2000 con recursos del programa de alivio de la deuda, repartida a los gobiernos municipales a partir de indicadores progresivos de pobreza municipal y de población, para financiar programas de educación, mejoramiento de la calidad de servicios de salud pública y proyectos municipales en infraestructura productiva y social.

⁷⁴ Oscar Antezana, *Destrucción creativa de las relaciones de poder: anatomía de una estrategia de reducción de la pobreza* (La Paz: Editorial Plural FUNDAPRO, 2005), 71.

⁷⁵ Ver evaluación de Antezana, *Destrucción creativa*, 65-92.

- iii. Cambios significativos en la estructura de organización del sistema de Fondos de Desarrollo (Política Nacional de Compensación) que asignaría recursos complementarios a los municipios sobre la base de las mismas fórmulas de la Cuenta Especial Diálogo 2000; además, se establecía una descentralización de la ejecución de las inversiones de estos Fondos a los gobiernos municipales y una inclusión en sus directorios de aprobación de proyectos de representantes del Mecanismo de Control Social.
- iv. También se reconoció la participación de las organizaciones de la sociedad civil convocadas por el Foro Jubileo 2000 en el monitoreo de la Cuenta Especial de la EBRP y de los Fondos de Desarrollo (mecanismos de control social).

Los efectos de mediano plazo de estos resultados sobre la orientación de las políticas públicas son disímiles. Varias evaluaciones⁷⁶ indican que en un muy corto plazo la EBRP fue perdiendo fuerza e importancia afectada por la profundización de la crisis económica y el crecimiento imparable del déficit fiscal, por la debilidad de los instrumentos institucionales que tenían la responsabilidad de ejecutar la EBRP, por sus problemas de diseño y por el escaso compromiso del gobierno elegido en las elecciones de 2002 (MNR). A mediados de 2002, la EBRP se mantenía en vida solamente por la importancia que tenía para la cooperación internacional como un caso de aplicación de la iniciativa HIPC-ERP y por la dependencia del gobierno de los recursos externos para sostenerse. Hay consenso, en estos y otros balances, que el gran error de la EBRP fue su relativa desconexión de los procesos políticos y de algunos de sus actores clave (por ejemplo, los partidos políticos o los movimientos sociales radicales) que a término iban a ser decisivos para que pierda relevancia. El mejor momento del proceso sucedió en el corto mandato de Jorge Quiroga como Presidente (agosto 2001- agosto 2002) pues él mismo y su grupo político estaban comprometidos con los resultados del proceso.

En cambio, la Ley del Diálogo 2000 sigue vigente hasta la fecha en su núcleo fundamental: la asignación de recursos a los gobiernos municipales a partir de indicadores de pobreza para el financiamiento de inversiones sociales y en infraestructura productiva. Los criterios definidos en esta norma se siguen aplicando y, al menos, hasta 2005 fueron determinantes también en el cambio de orientación del sistema de Fondos de Desarrollo. Sólo los aspectos relacionados con el control social fueron sobrepasados por los cambios políticos del último decenio. En esta dimensión, es evidente que el ejercicio fue relativamente exitoso porque se trataba de un conjunto de decisiones concretas, factibles de traducirse en una norma y de negociarse sin caer en el debate sobre generalidades. Por otra parte, el proceso había potenciado a los actores municipales, los cuales asumieron como propios los acuerdos del Diálogo y cabildearon eficazmente para que sean cumplidas por el gobierno.

Otro fenómeno que esta experiencia demostró fue la dificultad de compatibilizar las visiones e intereses de los actores sectoriales y corporativos con las que provienen de autoridades o representaciones territoriales. El diseño del proceso de consulta no fue neutral ya que potenció explícitamente a los actores territoriales, aunque los resultados del Foro Jubileo 2000 se debilitaron también por los problemas de coherencia y falta de priorización política que se produjeron al tratar en un mismo espacio cuestiones de diseño político-institucional, demandas sectoriales específicas y grandes orientaciones macro de la política pública mediante una heterogénea participación de varias organizaciones sociales. Frente a un enfoque territorial que priorizaba el acuerdo sobre uno o dos instrumentos concretos que además les estaba devolviendo protagonismo político a los actores municipales, la generalidad de muchas de las propuestas del Foro Jubileo se encontraron en desventaja. Los logros de los actores municipales fueron tangibles y realistas, aunque se debe reconocer que el Foro fue mucho más eficaz para incluir en su

⁷⁶ Mayor información en: Antezana, *Destrucción creativa*, 65-102, y Kristin Komives, Juan Carlos Aguilar y otros, *Bolivia: ¿más de lo mismo? Evaluación de Estrategias de Reducción de Pobreza en América Latina* (Estocolmo: ASDI-ISS, 2005).

agenda temas que terminarían por imponerse como prioritarios en el mundo popular, como el reclamo de una Asamblea Constituyente y otras políticas rupturistas con el modelo liberal.

¿Tuvo el Diálogo 2000 otros efectos, por ejemplo sobre la legitimidad y capacidad de gestión del gobierno?

La respuesta es, en general, negativa: sus resultados quizás influyeron coyunturalmente a mejorar la percepción de la población sobre el gobierno del presidente Banzer. Sin embargo, la situación política del país estaba siendo afectada por otras cuestiones estructurales que fueron mucho más determinantes que el Diálogo: en septiembre de 2000, a pocas semanas de concluida la Mesa Nacional, se producen, por ejemplo, las grandes movilizaciones campesinas en el Altiplano paceño que obligaron al gobierno a negociar con los dirigentes indígenas de esa región y a ceder en muchas de sus demandas.

Igualmente, los factores de descontento social contra el sistema de partidos tradicional no cesaron y, al contrario, se perfilaba un cambio de época político que muy pocos de los actores del Diálogo habían visto venir.

C. Diálogo Nacional Bolivia Productiva DNBP 2004: la concertación frustrada en medio de la crisis

C.1. Contexto sociopolítico

Desde fines de 2002, el gobierno recientemente electo de Gonzalo Sánchez de Lozada empezó una revisión de la EBRP aprobada en 2001, sobre la cual tenía varias observaciones y críticas. A lo largo de 2002 y de 2003 se redactó una nueva versión del documento que fue presentada a la cooperación internacional en octubre de 2003 con motivo de la realización del Grupo Consultivo en la ciudad de París, Francia. Los técnicos de la Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales (UDAPE) trabajaron una versión que buscaba mejorar la relación entre las acciones de la estrategia y sus impactos en los indicadores del Milenio, además de actualizar su marco macroeconómico.

La nueva propuesta no sólo intentaba resolver algunas deficiencias de forma de la estrategia, sino que tenían también la intención de reorientar las prioridades de la EBRP hacia la problemática productiva. Su punto de partida fue la afirmación de que no se podría disminuir sosteniblemente la pobreza sólo con políticas sociales, que habían sido las priorizadas en su primera versión.

Este punto había sido además tratado por varias evaluaciones externas de la estrategia⁷⁷ y tenía relación igualmente con la puesta en valor de la idea de “crecimiento pro-pobre” que surgía de los técnicos y decisores políticos de los propios organismos internacionales multilaterales. Estos ajustes evidenciaron la necesidad de realizar una nueva consulta a la sociedad civil para validar y fortalecer este nuevo enfoque de la EBRP. Todo esto, en un escenario de déficit fiscal de alrededor del 8% del PIB en 2002 y 2003, y de una cooperación externa que estaba llegando a financiar casi el 66% de toda la inversión pública (2004). De manera más intensa que en 2000, fueron las exigencias de la cooperación, vinculadas a nuevos apoyos financieros al gobierno, las que precipitaron un nuevo proceso de diálogo más que las prioridades del gobierno que en esos momentos tenía problemas políticos mucho más graves.

En esos años, 2003 y 2004, la crisis política estaba llegando a su apogeo con la intensificación de la conflictividad social y una aguda inestabilidad política. El deterioro del clima político estaba alcanzando su punto culminante y era evidente que el país debía gestionar transformaciones políticas y económicas casi inevitables, aunque su signo y orientación eran todavía inciertas.

⁷⁷ Al respecto ver: Antezana, Destrucción creativa, 95-102, y Komives, Aguilar y otros, Bolivia: ¿más de lo mismo?.

La fuerza de los nuevos movimientos sociales y en particular de las organizaciones campesino-indígenas era un dato crucial de la coyuntura, al igual que la decadencia de la mayoría de mediaciones políticas institucionalizadas: Bolivia estaba en el centro de una crisis de Estado de gran dimensión. Obviamente, esta situación y la nueva configuración de los actores sociopolíticos, caracterizada por la emergencia de grandes movimientos sociales de origen indígena y popular, iban a afectar al diseño y desenvolvimiento del nuevo diálogo, denominado Diálogo Bolivia Productiva por su énfasis en los aspectos económico-productivos de la lucha contra la pobreza.

C.2. Objetivos

Este nuevo proceso tenía los siguientes objetivos: “Los resultados de las Mesas Municipales tienen carácter vinculante para los Planes de Desarrollo Municipal (PDMs) y sus POAs correspondientes, al igual que los resultados de las Mesas Departamentales para los Planes de Desarrollo Departamental Económico y Social (PDDES) y sus POAs. Asimismo, los resultados de la Mesa Nacional son considerados para una incorporación genuina en la Estrategia Boliviana de Desarrollo (EBD) que prepara el Poder Ejecutivo para su propio accionar interno y para presentarlo ante el Grupo Consultivo, mecanismo de relacionamiento estratégico de nuestro país con el conjunto de la cooperación internacional, y serán también la base para los ajustes y enmiendas a la nueva Ley del Diálogo que, a iniciativa del Poder Ejecutivo, debería sancionar el Poder Legislativo”.⁷⁸

C.3. Participantes y metodología⁷⁹

Este proceso se organizó en cuatro momentos, coordinados por una Secretaría Técnica que estaba bajo la tuición de un Directorio del Diálogo Nacional con doce representantes del gobierno, doce de la sociedad civil, dos del asociativismo municipal y dos representantes del Congreso. En este directorio, las organizaciones del Comité de Enlace de pequeños productores y cooperativas, y las organizaciones sindicales campesinas e indígenas, jugaron un papel muy relevante. De facto, se estableció una cogestión del proceso entre gobierno y delegados de las organizaciones sociales; además, la composición del Directorio era un reflejo de la emergencia de liderazgos populares y campesinos con influencia política propia, que empezaban a negociar con el Estado sin abandonar sus discursos de ruptura del modelo.

En el Directorio se discutieron y monitorearon los contenidos y metodología del proceso, lo que exigió de parte de todos sus participantes una gestión política compleja. El Ministerio Sin Cartera Responsable de Participación Popular fue la contraparte e impulsor político del proceso de parte del gobierno, aunque su apoyo estaba lejos de ser tan grande como el que había ejercido el vicepresidente Quiroga en 2000. Era evidente que el DNB no era una de las prioridades del núcleo central de decisiones del gobierno, por lo que la cooperación internacional nuevamente ejerció un rol de impulsora preocupada por resolver de alguna manera el naufragio de la EBRP y justificar los crecientes apoyos financieros a un gobierno casi sin recursos.

Los participantes y metodología en los cuatro momentos del DNB fueron los siguientes:

- Pre-diálogo (mayo 2004 - febrero 2005): participaron 53 organizaciones campesinas-indígenas, productoras, cooperativas y sindicales, las cuales elaboraron sus Estrategias Productivas Integrales (EPI) con sus propios métodos y esquemas de participación.

⁷⁸ Secretaría Técnica del Diálogo, “Resultados del Diálogo Nacional Bolivia Productiva”. Mimeo, La Paz (2005): 3.

⁷⁹ Toda la información de este acápite fue sintetizada de: Secretaría Técnica del Diálogo, “Resultados del Diálogo Nacional Bolivia Productiva”.

Con ese fin se realizaron dos convocatorias públicas y una evaluación de las propuestas a las que se presentaron 180 organizaciones de todo el país, las que fueron aprobadas con un financiamiento otorgado por la cooperación internacional para realizar ese trabajo. Las EPIs consistían en una identificación y priorización de productos o negocios que permitan a esas organizaciones o comunidades mejorar la producción, generar riqueza y promover el desarrollo económico. Se formularon 277 propuestas económicas. Complementariamente se realizaron talleres para vincular estas EPIs con acciones en el ámbito de educación, salud, mujer y género y acceso a la justicia.

- Diálogo Municipal (septiembre-noviembre 2004): se promovió la organización de mesas de diálogo en la mayoría de los municipios del país en las que participaron representantes de organizaciones sociales y productivas, organizaciones territoriales de base, sindicales, asociaciones de productores, funcionarios públicos, representantes de los sectores de salud, educación, saneamiento básico y otras instituciones, y del Gobierno Municipal. Se estima que estuvieron involucradas alrededor de 19.770 personas. En estas mesas se llegaron a identificar 1.688 productos y/o negocios en diferentes rubros (agrícola, ganadería, turismo, manufactura, artesanía, etc.), además de las limitaciones y potencialidades para su desarrollo, y los roles de diferentes instituciones públicas, social-comunitarias y privadas involucradas.
- Diálogo Departamental (11 noviembre - 20 diciembre 2004): estos eventos fueron convocados por las Prefecturas y Directorios Departamentales del Diálogo, con el objetivo de formular EPIs departamentales. Primero se realizaron seminarios talleres para informar y explicar la metodología. Participaron organizaciones económica productivas (69% del total), asociativismo municipal, organizaciones sindicales y sectoriales, universidades, ONGs, comités cívicos y otras organizaciones regionales. Habrían participado en todo el país 2.515 ciudadanos en estos eventos. El método utilizado en estas mesas implicaba el tratamiento de la siguiente secuencia:
 - i. Presentación del Poder Ejecutivo con datos sobre la situación nacional.
 - ii. Presentación de la Prefectura con un balance del desarrollo del departamento
 - iii. Un balance y proyecciones de los resultados disponibles del Pre-Diálogo y las Mesas Municipales.
 - iv. identificación de los ejes de desarrollo departamentales
 - v. Discusión sobre aspectos normativos, institucionales, fiscales y transversales (educación, salud, género y acceso a la justicia) relacionados con esos ejes. Estos resultados serían la base de la discusión en la Mesa Nacional.
- Diálogo Nacional (21-22 diciembre 2004): en la Mesa Nacional participaron 567 dialogantes y se establecieron ocho prioridades productivas nacionales, además de conclusiones, iniciativas y propuestas de aspectos institucionales, normativos, fiscales y de financiamiento, además de temáticas sociales y transversales (salud, educación, justicia y mujer-género). En muchos casos, la Mesa Nacional propuso y redactó desde ajustes específicos a normas y políticas públicas nacionales relacionadas con los temas discutidos, hasta propuestas para una futura Asamblea Constituyente.

En perspectiva, la mayor novedad del DNBP fue la promoción de un mecanismo de diálogo muy descentralizado donde, por primera vez, se discutía la temática económica-productiva y no sólo demandas de acceso a servicios sociales.

Posiblemente, la mayor calidad y riqueza del proceso se encuentra en los documentos del pre-diálogo que implicaron deliberaciones de las propias comunidades y organizaciones. Aunque se establecieron ciertos vínculos entre las mesas municipales, departamentales y la nacional, no queda muy claro cómo habrían podido ser sistematizadas en una estrategia nacional única sin perder riqueza y quedar restringidas a generalidades. No obstante, se logró captar la diversidad de enfoques productivos existentes en los múltiples espacios productivos territoriales. En eso, fue un avance metodológico frente al enfoque territorial del Diálogo 2000, aunque su capacidad de influir en las prioridades de planificación en los tres niveles de gobierno no pudo ser demostrada.

En términos de ampliación de la participación, el DNBP ya pertenecía a otro planeta con relación a su ancestro de 1997: la exigencia de los sectores sociales fue de cogestionar el proceso con el gobierno, las grandes organizaciones corporativas asumieron un protagonismo a momentos excluyente del mundo municipal-territorial y la composición del propio Directorio era extremadamente plural en términos sociales y políticos. A pesar de la complejidad de gestión de esta diversidad, se pudo acordar mecanismos operativos y metodológicos razonables.

C.4. Resultados e institucionalización

El DNBP generó un conjunto significativo de propuestas económico-productivas en diversos ámbitos territoriales y sectoriales, siendo ése su mayor aporte respecto a las dos anteriores experiencias. Muchas de estas ideas de negocios y actividades productivas han seguido teniendo relevancia muchos años después. Sin embargo, el conjunto del proceso fue fallido: cuando se estaba terminando de sistematizar (marzo 2005), el gobierno del presidente Mesa transcurría por sus últimos meses: el 12 de abril, el Presidente renuncia y asume provisionalmente la Presidencia de la República el Dr. Eduardo Rodríguez Veltzé con el único objetivo de convocar y gestionar las elecciones generales de diciembre de ese año. En enero de 2006, el presidente Evo Morales jura al cargo de Presidente de la República, abriendo un nuevo periodo gubernamental que tendría una ambiciosa agenda de cambios en la que los resultados del DNBP y de la nueva EBRP no encontraron cabida. Un periodo de la historia de políticas públicas de Bolivia había terminado después de una larga agonía.

A modo de balance final, es muy instructivo analizar la secuencia de los tres diálogos (1997, 2000 y 2004-2005), no solamente en términos de sus resultados específicos, sino como expresión concentrada de los profundos cambios que experimentó la manera de hacer políticas públicas en esos años tumultuosos.

En los tres casos, la manera cómo los actores fueron evolucionando en sus intereses y prioridades, en concordancia con un entorno social que cambiaba aceleradamente, explican los logros y grandes frustraciones de estos ejercicios, y como corolario nos recuerda la necesidad de que las metodologías y gestión política de la concertación sean coherentes con el mundo que les rodea.

D. La negociación del capítulo de autonomías y de la distribución del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) en la Mesa de Diálogo Gobierno-Prefectos en Cochabamba (2008)

D.1. Contexto político-social

A inicios de 2008, Bolivia se encontraba frente a una nueva encrucijada: la Asamblea Constituyente había aprobado un texto de la nueva Constitución Política del Estado (CPE) en la ciudad de Oruro a fines de 2007, texto cuestionado por las fuerzas opositoras y en particular por la coalición de sectores cívicos y políticos del oriente y del sur del país. Entre enero y septiembre de 2008, los conflictos políticos se profundizaron y la crisis derivó en hechos de violencia que tensionaron a todo el país.

Uno de los ejes del conflicto era la demanda de autonomía, ya que tanto el oficialismo como la oposición cívico-regional tenían interpretaciones divergentes sobre su alcance y características.

En condiciones de mucha tensión y después de situaciones de violencia que indicaban la necesidad urgente de encontrar una salida política al conflicto⁸⁰, se logró instalar una mesa de diálogo entre representantes del más alto nivel del gobierno nacional y de cuatro Prefecturas opositoras (Santa Cruz, Beni, Chuquisaca y Tarija) en la ciudad de Cochabamba el día 25 de septiembre, contando con la presencia y observación de delegados de organizaciones internacionales (Naciones Unidas, OEA, UNASUR y Unión Europea) y de las iglesias cristianas de Bolivia.

D.2. Objetivos

El propósito de esta mesa, que se desarrolló entre el 25 de septiembre y el 5 de octubre de 2008, era encontrar algunas soluciones concertadas al conflicto en torno al contenido de la nueva Constitución Política del Estado y ayudar a que baje la tensión política en el país. “Se define instalar dos mesas de trabajo; una para tratar el tema de Autonomías y otra para el Impuesto Directo de los Hidrocarburos (IDH), postergando los asuntos institucionales por no ser de interés directo de los representantes regionales”⁸¹. Se debe recordar que además del impasse constitucional, otra de las fuentes del conflicto regional había sido la decisión del gobierno central de reasignar parte de los recursos del IDH de Prefecturas, Municipios y Universidades para el financiamiento de la Renta Dignidad.

Esta experiencia sui generis de diálogo es relevante no sólo por su contenido y participantes, muy relacionado con algunos de los eventuales elementos de un pacto fiscal, pero sobre todo por sus resultados que, como se verá más adelante, fueron interesantes a pesar de que no concluyó en un acuerdo formal entre los involucrados.

D.3. Metodología y participantes

El día 25 de septiembre, se realizó una primera reunión con presencia del Presidente y de tres Prefectos en la que se acordó conformar dos mesas de trabajo temáticas: una sobre Autonomía, presidida por el Ministro de Desarrollo Rural, Carlos Romero, y otra sobre la cuestión del IDH bajo la responsabilidad del Ministro de Economía. Se estableció que cada Prefectura podía acreditar la participación de un delegado y dos asesores en cada una de las Mesas, y también fueron involucrados en esos espacios delegados de la Federación de Asociaciones Municipales (FAM) y del Parlamento (diputados y senadores).

En la mesa de Autonomía se estableció un temario relacionado con los “alcances de las autonomías, potestad legislativa, alcances de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, carácter y ubicación dentro de la prelación del ordenamiento jurídico de los estatutos autonómicos y cartas orgánicas municipales, competencias y materias competenciales, matriz de asignación competencial”⁸². El tratamiento de estos temas fue secuencial, con una intensa participación de los delegados y asesores de las Prefecturas, sobre todo de Santa Cruz y Tarija, de la FAM, del ministro Romero y de técnicos del entonces Viceministerio de Descentralización.

La discusión se facilitó porque los principales actores tenían propuestas trabajadas, ya que se había identificado algunos puntos de consenso y de conflicto desde inicios de año en varios ensayos abortados de concertación del texto constitucional y en eventos de naturaleza académica sobre el tema.

⁸⁰ El detalle de los procesos políticos que llevaron a este escenario no son el objeto de este artículo, mayores detalles en: Carlos Romero, Carlos Bohrt y Raúl Peñaranda, *Del conflicto al diálogo: Memorias del acuerdo constitucional* (La Paz: Fundación Boliviana Multipartidaria y FES-ILDIS, 2009), 107-183.

⁸¹ Romero, Bohrt y Peñaranda, *Del conflicto al diálogo*, 19.

⁸² Romero, Bohrt y Peñaranda, *Del conflicto al diálogo*, 20.

La calidad técnica del diálogo fue resaltada por varios cronistas que observaron la negociación. Esta mesa trató el temario en largas jornadas, por tiempo y materia, hasta el 2 de octubre cuando los delegados de las Prefecturas opositoras abandonaron la mesa debido a un incidente que afectó a un dirigente cívico tarijeño. Según los registros del proceso, hasta ese momento se habían acordado 46 modificaciones al capítulo de autonomías de la propuesta de texto constitucional aprobada en Oruro, lo que implicaba ajustes en más del 80% del texto original. El proceso de diálogo se completó con dos audiencias a delegados del CONAMAQ y de la CIDOB sobre los alcances de la autonomía indígena, y a representantes de la región del Chaco sobre los contenidos de la futura autonomía regional.

También la mesa sobre el IDH llegó a funcionar hasta el 2 de octubre, pero no logró resultados, aunque se llegó a evaluar algunas propuestas de devolución de un porcentaje de los ingresos del IDH retenidos para la Renta Dignidad.

Finalmente, el día 5 de octubre de 2008, los resultados de ambas mesas fueron presentados al Presidente y a los nueve prefectos en una sesión plenaria. El gobierno anunció en esa oportunidad que reconocería los avances de la Mesa de Autonomía y que los incorporaría sin cambios en el texto de la nueva Constitución. Los prefectos opositores justificaron su decisión de no firmar formalmente estos acuerdos ya que quedaba pendiente el tratamiento de varios temas político-institucionales de la propuesta de texto constitucional con los que no estaban de acuerdo. A pesar del impasse, la sesión se cerró sin mayores conflictos y los participantes acordaron sacarse una foto de grupo frente a los periodistas.

Seis días después, el 11 de octubre, se instaló una comisión multipartidaria de negociación en instalaciones del Parlamento en la ciudad de La Paz conformada por diputados y senadores de todas las fuerzas políticas, la cual ratificó prácticamente todos los resultados del diálogo de Cochabamba sobre el capítulo de autonomías y trató, en nuevas jornadas agotadoras, los puntos aún en cuestión hasta acordar un texto definitivo de la nueva CPE. Finalmente, el 21 de octubre, el Parlamento aprobaba por dos tercios un texto concertado y una Ley de Convocatoria a Referéndum aprobatorio del nuevo texto constitucional para enero de 2009.

D.4. Resultados y sostenibilidad

Aunque formalmente los resultados del diálogo sobre autonomías no fueron asumidos por todos los participantes del proceso de Cochabamba, éstos son hoy parte de la Constitución Política del Estado vigente y han orientado el paulatino despliegue del modelo autonómico y de descentralización boliviano.

Esta experiencia es interesante por el difícil contexto en el que se desarrolló: un momento de aguda crisis política y elevada desconfianza entre todos los actores, y por el poco tiempo que se contaba para llegar a acuerdos que por más de un año habían sido casi imposibles y que parecían enfrentar visiones polares de la cuestión. No en vano, el problema autonómico había sido el eje del largo conflicto constitucional. Por otra parte, el capítulo de autonomías tenía contenidos que requerían cierta especialización técnica-legal para su discusión, por ejemplo aquellos relacionados con el sistema competencial. En síntesis, las posibilidades de lograr consensos parecían a priori muy bajas. Podrían mencionarse al menos seis elementos que contribuyeron a que este ejercicio fuera fructífero:

- i. A pesar de su complejidad técnica y dificultad política, el tema era relativamente acotado y estaba claro en qué instrumento se debía reflejar el acuerdo (un capítulo de la constitución).
- ii. Una vez desmontados o matizados ciertos malentendidos y desconfianzas sobre las posiciones y reales intereses del adversario, fue factible que su tratamiento tenga un contenido fundamentalmente técnico.

- iii. El largo y tortuoso conflicto por la autonomía había convencido a oficialistas y opositores que era prácticamente imposible un escenario donde alguno de ellos imponga sus criterios totalmente.
- iv. Existían equipos técnicos de alta calidad, dando soporte a los negociadores, cuyos miembros conocían y habían analizado con calma los argumentos de los otros después de un par de intentos frustrados de diálogo sobre el tema a finales de 2007 e inicios del 2008.
- v. Ciertas entidades con composición plural como la FAM jugaron un papel moderador en los debates.
- vi. Se debe reconocer la buena voluntad y responsabilidad política de varios de los negociadores principales enfrentados a una situación que si no se resolvía podía precipitar al país a situaciones indeseadas.

IV. Un panorama general: los contextos, los actores y la metodología de la concertación social

A. ¿Cuán determinante fue el contexto en las cuatro experiencias? ¿Qué factor fue el más importante?

El análisis sobre las luces y sombras de las cuatro experiencias ha demostrado la estrecha vinculación entre la dinámica de la coyuntura política con el carácter y los resultados de cada uno de los procesos de concertación social evaluados. No se puede escapar del mundo que nos rodea: por más que el Diálogo Bolivia Productiva era innovador y tenía un objetivo plausible, al final se frustró por su inadecuación con el momento político. Al contrario, la negociación del capítulo de autonomía en 2008 se logró en gran medida por su adecuación a las prioridades de los actores, más allá de lo complejo del momento político.

En consecuencia, algunas de las primeras preguntas que se deben responder antes de lanzar una concertación social se refieren a su oportunidad, su lugar en las prioridades del gobierno o de algún actor relevante y su coherencia con los procesos políticos en curso. En tres de los cuatro casos, el liderazgo político que impulsaba el proceso fue determinante. La debilidad esencial del DNBP fue justamente la ausencia de tal factor, o al menos su fragilidad.

Los procesos más exitosos muestran mayor claridad en sus objetivos políticos: abrirse a la sociedad civil para demostrar que la “democracia pactada” se podía revitalizar; acordar un mecanismo concreto de financiamiento que revalorice el papel de los municipios en las políticas públicas o demostrar que era posible un acuerdo sobre la autonomía. Al contrario, las ambigüedades no suelen llevar a buen puerto: ¿cuánto realmente sirvieron los grandes esfuerzos por agregar líneas de acción desde el nivel territorial para definir los contenidos de una EBRP o de planes de desarrollo?

No se debe subestimar el papel de los decisores políticos en el procesamiento de los acuerdos. En tres de los casos, uno de sus “talones de Aquiles” fue su incapacidad de involucrar suficientemente a los miembros del Parlamento y a ciertos decisores clave. Esto fue atenuado solamente cuando se constituyó algún tipo de alianza que dio sostén al esfuerzo, por ejemplo entre la tecnocracia y la cooperación externa en los dos primeros Diálogos.

Se suele decir que una concertación social produce una mayor cohesión entre los actores y les incentiva a promover y defender lo acordado; sin embargo, esto parecería ser cierto sólo cuando el resultado que los compromete es concreto y fácilmente identificable: la Ley del Diálogo 2000, el mecanismo de control social o un capítulo de la nueva CPE.

B. ¿Quiénes deben participar?

La naturaleza de la “sociedad civil” dialogante varía según el momento histórico y las orientaciones políticas predominantes en la coyuntura. Son los decisores políticos los que asumen una definición operativa de este concepto en función de los propósitos de la concertación, de las restricciones/necesidades políticas del momento y de cierto sentido común. Un diálogo sobre la EBRP fue capaz de privilegiar en un caso a los actores territoriales municipales y en otro a las organizaciones corporativas productivas.

Los ejemplos estudiados indican que la relación de la “sociedad civil” con el Estado también se fue modificando: unas veces las organizaciones sociales intentaron mantener su autonomía de las instituciones promotoras del diálogo y en otros casos exigían casi cogestión.

Tampoco el Estado es homogéneo y se parece más a un sistema de relaciones de poder e intereses bastante flexible que puede asumir varias posiciones con relación a los objetivos y resultados de la concertación.

C. ¿Qué instituciones después del diálogo?

Obviamente, en todos los ejemplos, ha existido el propósito de “institucionalizar” el diálogo, pero los logros en esta área han sido discutibles y de escaso alcance en el tiempo. El Diálogo 2000 tuvo particular cuidado en poner en consideración esta preocupación en su metodología, que fue incluida luego en la Ley del Diálogo pero sin lograr plena implementación. El DNBP, con su directorio paritario, fue una opción aún más audaz de institucionalización de la participación desde el inicio.

D. ¿Qué papel juega en estos procesos la asesoría y el criterio técnico?

Sólo en el caso del diálogo de Cochabamba, la disponibilidad de capacidades técnicas aparece como un factor esencial de su desarrollo. En las otras experiencias, a pesar del esfuerzo por enriquecer el debate con información previa, informes de consultores para el debate, cuestionarios que se llenaban antes del evento o realizar talleres preparatorios, el impacto de estos instrumentos fue pequeño. En el caso del diálogo sobre la autonomía, su impacto se debió posiblemente a que ya se habían consolidado criterios técnicos muy valiosos un largo tiempo antes de su realización.

El procesamiento técnico de los resultados de la concertación fue un problema en casi todos los casos: si bien las consultas debían ser un insumo esencial para la EBRP, este documento fue elaborado por otro equipo y la consideración de los insumos del diálogo no fue satisfactoria. En el diseño del proceso de consulta no se había planificado la manera de realizar este trabajo una vez terminada la fase de deliberación.

Estas reflexiones nos motivan a evaluar la viabilidad de procesos consultivos totalizantes que intentan expresar en un solo momento o en un conjunto limitado de eventos las múltiples dinámicas e intereses sociales que intervienen en una decisión o política pública. Posiblemente, hay que ser más modestos y pensar en concertaciones con objetivos más acotados. Se debería también admitir que es bueno que ciertas decisiones se construyan y se tomen de manera descentralizada y paulatina. En suma, habría que tratar de superar la lógica de la concertación entendida como “un momento o un evento” aislado y pensarla más bien como un largo “proceso” de decisiones y de acumulación de avances en un marco institucionalizado.

V. Algunos elementos para el diseño metodológico de un pacto fiscal

A. ¿Cuál sería el contexto político de un “pacto fiscal” en Bolivia?

Sin ser exhaustivos, hay algunos rasgos del periodo 2014-2015 que podrían ser relevantes al momento de pensar en un “pacto fiscal”:

- Existe un actor político con un poder y capacidad determinantes para el tratamiento de cualquier decisión pública, con una notable presencia política en la mayor parte del territorio nacional, un liderazgo consolidado, que cuenta con significativos recursos políticos y que ejerce gran parte del poder gubernamental. En la oposición, existen fuerzas políticas en fase de recomposición, con presencia heterogénea en el territorio y con espacios de poder institucional, pero con una significativa presencia en algunas regiones clave donde se ubican las explotaciones de recursos naturales que aportan más ingresos al Estado.
- Los actores políticos estarán inmersos en dos complejos y determinantes procesos electorales: las elecciones generales de fines de 2014 y las elecciones autonómicas de inicios de 2015. Sus esfuerzos estarán orientados a mantener o recomponer los equilibrios políticos nacionales y territoriales. Muchos de estos actores políticos relevantes para el pacto fiscal cambiarán en su capacidad de influencia al ritmo del calendario electoral.
- Persisten rasgos de polarización en las opiniones políticas. Aunque esta característica se ha ido matizando en los últimos tiempos, hay desconfianza entre los actores. La cuestión autonómica ha sido asimilada como principio por la mayoría de los actores políticos, pero las interpretaciones sobre su alcance y sus implicaciones son muy variadas.
- Hay una intensa participación de las organizaciones sociales corporativas en varios espacios de la decisión política gubernamental, lo que plantea desafíos novedosos para el diseño de procesos de participación y concertación social.
- La nueva CPE y la Ley Marco de Autonomías establecen contenidos generales y plazos para la realización del “pacto fiscal”. Están igualmente definidos esquemas de coordinación intergubernamental que habría que tomar en cuenta, y en los últimos años se ha desarrollado una amplia legislación sobre la implementación de políticas públicas, no sólo fiscales, en el ámbito subnacional y nacional.
- Más allá de los problemas del actual esquema fiscal, el país no parecería encontrarse en una situación de emergencia en este aspecto. ¿Cuál podría ser un incentivo político para encarar una discusión compleja que podría ser entendida como desestabilizadora de este escenario?
- En el marco de la denominada “Agenda 2025” se están promoviendo debates y consultas públicas de gran alcance sobre las orientaciones de desarrollo de largo plazo para Bolivia, que tendrán obvias implicaciones fiscales. ¿Estas iniciativas pueden vincularse al “pacto fiscal”?

B. ¿Cuáles son los principales problemas fiscales que podrían ser sujeto de un “pacto”? ¿Cómo son percibidos estos problemas por los actores?

- Un primer tema podría ser la rediscusión de los criterios para la distribución de los ingresos fiscales entre el Gobierno Central y las Entidades Territoriales Autónomas (ETAs). El actual sistema tendría significativos desequilibrios horizontales y verticales, y los sistemas de coparticipación y de transferencias intergubernamentales no serían los más óptimos. Esta cuestión es posiblemente la primera que viene a la mente cuando se habla de “pacto fiscal” en Bolivia. De ahí, el vínculo tan estrecho entre el pacto fiscal y los resultados del Censo de Población y Vivienda 2012, cuyos indicadores deberían servir para tal efecto.
- Otra dimensión del pacto podría ser la adecuación del sistema tributario a la nueva realidad autonómica, aspecto sobre todo reclamado por algunas autoridades de ETAs.
- Los dos anteriores ámbitos se pueden relacionar a una amplia gama de cuestiones de economía pública muy relevantes y de interés no sólo de las ETAs: la ampliación de la base de contribuyentes del Estado boliviano, la instauración de un sistema de impuestos más progresivo, la institucionalización y descentralización del sistema de cobro de impuestos, la mejora de los sistemas de planificación y seguimiento del gasto público, la dependencia del estado de los ingresos fiscales por concepto de explotación de recursos naturales, etc.
- Finalmente, todas estas cuestiones tienen mucho que ver con la naturaleza del modelo de desarrollo o, al menos, sobre sus prioridades de gasto e inversión.

La idea de “pacto fiscal” puede ser entendida desde un debate puntual sobre la nueva fórmula para distribuir el Impuesto Directo de Hidrocarburos entre Gobierno Central, ETAs y Universidades, hasta la búsqueda de acuerdos sobre las grandes orientaciones del modelo de desarrollo y de sus efectos en la fiscalidad y el gasto público. En medio de estas opciones polares, existen múltiples maneras de llevarla a cabo. ¿Cuál será la elegida y promovida por los actores estratégicos? Esta decisión no es técnica sino esencialmente política. Esta clarificación es urgente a la vista de las variadas y hasta contrapuestas maneras de cómo la opinión pública entiende este asunto:

- Para algunos, el pacto fiscal es una manera de no “perder mucho” o “ganar lo que en justicia se les debe” cuando se tenga que realizar el nuevo reparto de las rentas del Estado que debería resultar de los cambios demográficos y sociales de la última década. Es una suerte de “poción mágica” que debería lograr que todos ganen o al menos que nadie “pierda”. Estos debates suelen revelar o estar fundados en cuestionamientos sobre la justicia o injusticia de la desigualdad de desarrollo entre territorios y grupos sociales que llevaría a pedir compensaciones o nuevas concesiones de parte del Estado.
- Desde otras ópticas, el pacto fiscal es entendido como una manera de rediscutir los contenidos de la autonomía y de acelerar un proceso que se considera estancado. Otras personas apuntan más alto y lo entienden como una oportunidad para discutir sobre el modelo socioeconómico y la insuficiencia de sus políticas para resolver la desigualdad entre territorios y ciudadanos.

Justamente, uno de los primeros escollos a resolver en la construcción de los contenidos y de la ruta crítica del “pacto fiscal” tendrá que ver con despejar estas percepciones u optar por alguna de ellas.

C. Algunos elementos para una propuesta metodológica

Hay que empezar por manifestar que no es posible proponer una sola orientación metodológica sin tener definidos antes los objetivos políticos, el liderazgo del proceso y el momento de su realización. Las variaciones en alguno de estos factores irán configurando escenarios sustancialmente diferentes para el pacto fiscal y, por tanto, metodologías que se deberían ir adecuando o incluso modificando radicalmente. A continuación se esquematizan algunas recomendaciones, secuencias y preguntas que podrían ayudar a ir evaluando una metodología.

Primeras definiciones: ¿Qué se entenderá por “pacto fiscal”? ¿Cuál es su objetivo y sus tiempos?

¿Qué se busca?

El primer paso es aclarar el sentido del “pacto fiscal” o, dicho en otras palabras, limitar la confusión existente en torno a sus contenidos. ¿Será una concertación social sobre una nueva fórmula de repartición de recursos a las ETAs acerca del conjunto del sistema de coparticipaciones y transferencias sobre una mejora integral de la política tributaria y de gasto público o algo aún más ambicioso?

¿Quién asumirá el liderazgo político y la organización del pacto?

Esta es una segunda cuestión a definir, aunque no es necesario que ambas funciones se ubiquen en el mismo espacio institucional. En el caso del pacto fiscal boliviano, el liderazgo debería ser estatal, pero entonces, ¿quién es el Estado?

Se esperaría que esta instancia tenga recursos políticos suficientes, un mandato claro del gobierno, una razonable capacidad de diálogo y algo de tiempo para comprometerse con esta tarea. La estructura de organización y acompañamiento puede ser pensada de varias maneras: como una instancia formal o ad hoc totalmente dependiente del gobierno, como una Secretaría Técnica⁸³ ad hoc conformada por profesionales independientes, o bajo la forma de un Directorio con algún grado de participación de todos los actores involucrados. Teóricamente, mientras haya más apertura e inclusión de los involucrados en el diseño mismo del proceso (co-diseño), sería mejor. La cuestión es: ¿hasta dónde?, conscientes de que esto podría implicar más tiempo y complejidad.

Los tiempos del pacto.

Esta es una cuestión que tiene que ver con la oportunidad y el contexto político en el que se realizará la concertación, y por otra, sobre si se trata de un “evento” o un “proceso”. La primera cuestión ha sido uno de los ejes de argumentación de este documento, así que habría que limitarse a recomendar la necesidad de una lectura política realista sobre el contexto que ayude a definir el mejor momento para su realización. En este campo no hay recetas: por ejemplo un periodo pre-electoral a priori es percibido como poco favorable para una concertación de políticas públicas, pero quizás para algunos podrían ser más bien una oportunidad para abrir un debate necesario. El segundo aspecto tiene que ver con los tiempos de gestión de un problema político: no siempre es posible resolver una controversia de golpe y todo de una vez; a veces es necesario que sea un proceso acumulativo de acuerdos que se van logrando en varios años y bajo el paraguas de algún tipo de institución diseñada para apoyar el diálogo permanentemente.

⁸³ En el pacto fiscal de Guatemala se constituyó por ejemplo un Comité Preparatorio encargado de elaborar una propuesta técnica de medidas tributarias que luego era compartido con diversos actores y un Comité de Acompañamiento plural que se encargaba de orientar metodológicamente el proceso y hacer el rol de mediador cuando fuera necesario.

Un caso paradigmático de la primera opción en América Latina es el “pacto fiscal” en Guatemala (1999) que respondió a una necesidad urgente de acordar medidas tributarias para sostener el proceso de paz en un momento y tiempo determinados. La arquitectura de acuerdos y comités territoriales sobre la tributación o el presupuesto autonómicos en España podría ser un ejemplo de la segunda posibilidad.

Los actores del pacto fiscal boliviano

Este aspecto depende mucho de las decisiones sobre el alcance y objetivos del pacto fiscal. Si se concentra en aspectos específicos de las relaciones fiscales inter-gubernamentales, obviamente que la presencia de representantes del gobierno central, de las ETAs y de la Asamblea Plurinacional es indispensable. Si las cuestiones tratadas se van ampliando, por ejemplo si se discuten cambios significativos en la tributación, los gremios empresariales y diversos sectores que pueden verse afectados por nuevos impuestos o cambios en sus regulaciones podrían transformarse también en imprescindibles. En la medida en que el pacto incluya más cuestiones, es natural que una mayor cantidad de actores y sectores podrían verse involucrados.

Darí la impresión que en el caso que nos ocupa, las mayores expectativas se concentran en la redefinición de las relaciones fiscales inter-gubernamentales. Por tanto, el núcleo de participantes debería reflejar de la mejor manera posible los factores de poder e influencia del actual modelo autonómico. Se podría incorporar a este núcleo a representaciones que puedan expresar puntos de vista menos focalizados en la defensa de intereses territoriales, ayudando de esta manera a que el diálogo no se concentre solamente en una negociación de toma y daca entre las regiones y el gobierno central. Por ejemplo, podría ser interesante escuchar la opinión de los usuarios de los sistemas de servicios públicos o del sector privado que podría ser afectado o beneficiado por la descentralización de algunos tributos.

La metodología de la deliberación y su institucionalización

Una vez definidos el objeto específico del pacto fiscal, su liderazgo político y sus tiempos, se puede proponer algunas consideraciones metodológicas sobre las tres fases que podrían estructurar su implementación: la fase de preparación para la deliberación, el momento del diálogo y la construcción de las bases de una institucionalidad que dé seguimiento a los acuerdos y sostenga sus resultados.

- I. La preparación para la deliberación: En esta fase, son muy importantes las condiciones de información y de preparación de los actores para su participación en el diálogo. De ahí la importancia de una fase preparatoria en la que se expliquen los objetivos del pacto y en la que se socialicen datos, informaciones y diagnósticos que informen equilibradamente sobre la naturaleza de los problemas que se discutirán. Sería deseable que cada grupo de interesados prepare sus propuestas, pero es recomendable que exista al menos un documento base que ayude a los diferentes actores a ordenar y reflexionar sus puntos de vista.
- II. La secuencia de preparación consistiría en:
 - i. la elaboración de una propuesta o al menos de una identificación de los problemas prioritarios y ciertas bases comunes de información para tratarlo y entenderlo.
 - ii. La difusión de esta propuesta entre los involucrados de manera que pueda ser discutida y comentada.
 - iii. El establecimiento de espacios o posibilidades de proponer ideas y sugerencias que puedan enriquecer el documento de base

- iv. La elaboración de un documento de síntesis que refleje la pluralidad del debate preparatorio.
- III. La deliberación: El diseño metodológico de la deliberación debería empezar por acordar dos grandes cuestiones:
- i. ¿Cuáles son los valores prioritarios que deberían guiar la conformación del sistema fiscal que den sustento a las autonomías en el país? ¿Sería la universalización de un grupo de servicios sociales o más bien la necesidad de focalizar mejor el gasto público? ¿Sería la obligación de que cada ETA sea autosostenible financieramente o la obligación de compensar y ser solidarios con las más desfavorecidas? Muchas de estas premisas no son necesariamente incompatibles, pero hay que justamente dialogar al respecto.
 - ii. ¿Hay un diagnóstico o comprensión común sobre los problemas del sistema y su grado de importancia? ¿Todas las propuestas de solución que han sido propuestas son viables técnicamente? Establecidos estos meta-acuerdos, se puede entrar al fondo de la cuestión.
- IV. Si el pacto se refiere a decisiones o problemas específicos, hay mayores posibilidades de proponer un esquema metodológico más preciso que recurra a insumos técnicos cada vez más especializados. Por ejemplo, si uno de los problemas tiene que ver con el mejoramiento de la prestación de servicios públicos y la reasignación de recursos que la haga posible, se podría proponer una secuencia de diálogo que parta de un acuerdo normativo sobre los umbrales mínimos de servicios que se debe garantizar a un ciudadano en cualquier territorio (formulado operativamente por ejemplo en términos de una inversión per cápita); luego, pactar las responsabilidades de unos y otros en torno a la provisión de este bien público, y tratar los cambios en la distribución de recursos que sea consistente con los dos primeros acuerdos. Se podría realizar este ejercicio para tres o cuatro servicios públicos que concentran la mayoría del presupuesto del Estado (educación, salud pública, seguridad o provisión de agua).
- V. En la medida en que el objeto del pacto se va haciendo más general, hay mayores dificultades para especificar una secuencia ordenada de deliberaciones sobre la base de criterios y razones ligadas a la manera cómo funcionan concretamente las políticas públicas en el terreno y, por tanto, la dinámica de la deliberación correría el riesgo de acabar en debates agotadores sobre consignas o propuestas generales tan cerradas que no darían la posibilidad de argumentar y debatir sobre su sustento y justificación empírica.
- VI. La institucionalización del proceso: Hay una versión restringida de esta cuestión que consiste en establecer un sistema de seguimiento de los acuerdos y algún mecanismo de evaluación participativa. Pero hay otra posibilidad que ya se ha mencionado antes y que sería útil desarrollarla más: la idea es que el “pacto fiscal” sea una suerte de diálogo permanente, con una forma institucional estable y con resultados pactados en una perspectiva de largo plazo. Significa asumir que no se puede agotar una reforma de esta envergadura en un solo evento por mucho que éste sea participativo y amplio. Implica también abandonar la ilusión de que todos los males de la gestión pública se pueden tratar y resolver de golpe, y que hay que dejar funcionar a los sistemas institucionales existentes y pensar en soluciones parciales pero sostenidas.

VII. Se trataría, en suma, de diseñar un proceso de larga duración, donde se asume que el sistema fiscal irá cambiando paulatinamente a partir de acuerdos parciales que se irían discutiendo y logrando en un mecanismo permanente de diálogo político⁸⁴. Este tipo de mecanismos pueden precisar de un “pacto fundador”, en el que se definan

- i. Los principios, estructuras y las metas de largo plazo de evolución de la fiscalidad
- ii. El tipo de institución que facilite un ejercicio permanente de deliberación de la resolución de controversias y la concertación de nuevos compromisos.
- iii. Un conjunto emblemático de reformas concretas en ciertos temas urgentes que lancen el proceso a la vida pública. Este tipo de proceso es más flexible, pues no sólo nos permite monitorear el cumplimiento de los temas acordados en el “pacto fundador” sino también responder a las contingencias y a los propios efectos, positivos y negativos, de la concertación.

VI. A manera de conclusión

El presente artículo ha intentado explorar algunas cuestiones y preocupaciones sobre la economía política de las reformas fiscales y, específicamente, acerca de las posibilidades de utilizar la concertación social para lograr tales cambios.

No hay recetas ni soluciones fáciles a estos problemas: la dinámica política aparece en todas las experiencias como un poderoso factor capaz de introducir incertidumbre y contingencia incluso en los procesos inspirados en las mejores intenciones, pero también es una fuerza con un formidable potencial transformador de la realidad.

Capacidad de entender y adecuarse al contexto político, liderazgo, claridad en los objetivos, simplicidad y modestia en los alcances de la concertación, visión de largo plazo y enfoque procesual, y flexibilidad metodológica parecerían ser algunas de las virtudes que habría que cultivar para lograr un proceso exitoso.

⁸⁴ Por ejemplo, en el seno de un consejo o comité de políticas fiscales territoriales o de “pacto fiscal”.

VII. Bibliografía

Antezana, (2005). Oscar. *Destrucción creativa de las relaciones de poder: anatomía de una estrategia de reducción de la pobreza*. La Paz: Editorial Plural FUNDAPRO.

Bonvecchi, Alejandro. (2010). "The Political Economy of Fiscal Reform in Latin America: The Case of Argentina", IDB Working Paper Series #IDB-WP-175.

CEPAL. (1988). Síntesis. *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL.

Foro Jubileo 2000. *Conclusiones Foro Jubileo 2000: Construyendo un Desarrollo Humano para todos*. La Paz, Bolivia: Comisiones Episcopales de Pastoral Social - Caritas y Hermandad 2000.

Christiansen, (2003). Karin e Ingie Hovland. "The PRSP Initiative: Multilateral Policy Change and the Role of Research", *Working Paper Overseas Development Institute*, No. 216.

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales. (2011). "Reformas tributarias recientes en América Central: respondiendo a la crisis mundial", *Boletín de Estudios Fiscales*, No. 14.

Fuentes, (2006). Juan Alberto y Maynor Cabrera. "Pacto fiscal en Guatemala: lecciones de una negociación", *Revista de la CEPAL* 88 (abril).

FUNDEMOS. (1998). "Diálogo Nacional Bolivia hacia el siglo XXI", revista *Opiniones y Análisis*, No. 33.

Komives, Kristin, (2005). Juan Carlos Aguilar y otros. *Bolivia: ¿Más de lo mismo? Evaluación de estrategias de reducción de pobreza en América Latina*. Estocolmo: ASDI-ISS.

Licha, Isabel. (2003). "Concertación y gerencia social: conceptos, enfoques y experiencias", mimeo INDES/BID.

Melo, Marcus, Carlos Pereira y Saulo Souza. (2010). "The Political Economy of Fiscal Reform in Brazil: The Rationale for the Suboptimal Equilibrium", IDB Working Paper Series #IDB-WP-117 (febrero 2010).

Proyecto Diálogo 2000. *Memoria del Diálogo 2000. Lucha contra la pobreza: Entre la deliberación y el tinku*. La Paz, 2001.

Santos de Souza, Saulo. (2013). "The Political Economy of Tax Reform in Latin America: A Critical Review", Woodrow Wilson Center Update on The Americas (febrero 2013).

Secretaría Técnica del Diálogo. "Resultados del Diálogo Nacional Bolivia Productiva", mimeo, La Paz, 2005.

Sulmont, Denis y Martin Carrillo. (2004). "La concertación social en América Latina", mimeo Seminario de la Red Temática "Diálogo Social y Relaciones Laborales", Universitat Pompeu Fabra, Barcelona (mayo 2004).

Romero, Carlos, Carlos Bohrt y Raúl Peñaranda. (2009). *Del conflicto al diálogo: memorias del acuerdo constitucional*. La Paz: Fundación Boliviana Multipartidaria y FES-ILDIS, 2009.

CAPÍTULO CUARTO

Reformas fiscales desde la experiencia internacional

Apuntes sobre la configuración institucional del pacto fiscal en Bolivia

Diego Andrés Chávez Rodríguez⁸⁵

Resumen

El texto constitucional boliviano y la normativa autonómica en vigencia plantean una reforma importante en torno a la estructura territorial del Estado, que tiene entre uno de sus elementos el mandato de llevar a cabo un pacto fiscal; en este contexto, la experiencia internacional en materia de coordinación intergubernamental fiscal y aplicación práctica de reformas fiscales otorga lecciones aprendidas que son de utilidad al momento de encarar un proceso de este tipo. Por lo tanto, el documento que se presenta a continuación, basado en estos elementos reflejados por procesos referentes en el ámbito internacional, intenta identificar aquellas variables institucionales clave para la configuración de un modelo flexible para el pacto fiscal boliviano, ello con el fin de mejorar las condiciones de vida y, por ende, evitar aquello que se vino a denominar como la ‘tragedia de los comunes’.

Palabras Clave: Bolivia, Pacto Fiscal, Reformas Fiscales, Experiencia Internacional.

I. Introducción

El texto constitucional boliviano plantea una reforma profunda a la estructura territorial del Estado a través de la construcción de un régimen descentralizado y con autonomías, lo cual se complementa con el mandato normativo que establece la posibilidad de llevar adelante un pacto fiscal con el fin de reformar el sistema fiscal boliviano, para lo que se debe tomar en cuenta que “las estructuras fiscales pueden ser explicadas como el producto de características estructurales de las economías, elementos de diseño de los sistemas tributarios y fiscales, y factores políticos e institucionales”⁸⁶.

Al respecto, cabe afirmar que todo proceso de reforma fiscal –de amplio o corto alcance– depende en gran escala de la coyuntura histórica de los países. Un ejemplo de ello es que un proceso de este tipo no tiene las mismas características en un país que está atravesando por una recesión económica respecto de uno que cuenta con buena salud fiscal y sólo requiere arreglos en su sistema.

No obstante, es necesario aclarar que, “como en cualquier contrato, el éxito de un pacto fiscal depende de los incentivos que tengan las partes para participar y de los mecanismos disponibles para verificar y hacer efectivos los acuerdos alcanzados”⁸⁷.

Por lo tanto, este documento no pretende identificar aquellos elementos que permitirán alcanzar con éxito una reforma fiscal de gran o escasa envergadura; tampoco tiene la intención de fijar los pasos lógicos y consecutivos para llevar adelante este desafío, sino que pretende establecer algunas variables institucionales clave para la configuración de un modelo flexible para el pacto fiscal en Bolivia a partir de experiencias internacionales relacionadas.

⁸⁵ Politólogo. Tesista Magíster en Descentralización y Gestión Pública (Posgrado en Ciencias del Desarrollo - Universidad Mayor de San Andrés). Investigador en materia de descentralización, Estado y democracia.

⁸⁶ Lora, Eduardo. *El futuro de los pactos fiscales en América Latina*, 12.

⁸⁷ Lora, Eduardo. *El futuro de los pactos fiscales en América Latina*, 25.

Teniendo en cuenta este fin, el documento inicia con una descripción de la institucionalidad fiscal presente en una serie de países con el fin de hacer notar la importancia de la coordinación intergubernamental fiscal y financiera al momento de emprender la gestión de lo público desde una perspectiva territorial. Posteriormente, a partir de investigaciones de otros autores, se describen los procesos de pactos y arreglos fiscales por los que atravesaron tres países: India, Australia y Guatemala.

Las descripciones antes descritas permiten ingresar al análisis de la actual institucionalidad de la coordinación intergubernamental en Bolivia, con el fin de reflejar la existencia de un gran andamiaje capaz de dar sostenibilidad –con éxito o no– a los acuerdos fiscales que puedan ser generados en un espacio de negociación y, finalmente, sobre la base de todo lo expuesto, se identifican cinco variables que son consideradas clave al momento de configurar un modelo flexible para encarar el pacto fiscal boliviano.

II. Institucionalidad fiscal en perspectiva comparada

Analizar la potencialidad de llevar adelante un proceso de reforma de las instituciones fiscales en cualquier Estado requiere, sin duda alguna, del establecimiento de mecanismos de coordinación intergubernamental que se constituyan en las bases institucionales en las que se asienta dicho proceso, es decir que soporte tanto el desarrollo de la negociación entre diferentes niveles de gobierno, así como la implementación de los acuerdos generados al interior de la estructura fiscal.

Contar con estos mecanismos se hace más necesario todavía cuando se tienen estructuras territoriales de alta complejidad –como el caso boliviano–, lo que configura un escenario más desafiante, pues si bien el desarrollo e implementación de un pacto fiscal responde, en muchos casos, a razones históricas, económicas, políticas y/o sociales, son los cimientos institucionales los que garantizarán o no su éxito en la práctica.

En este marco, con apoyo de una investigación comparada anterior⁸⁸, a continuación se describen algunos mecanismos de coordinación intergubernamental fiscal presentes en la experiencia internacional –diez casos para ser más precisos–, ello con el fin de identificar algunas características comunes en estos espacios institucionales de relacionamiento fiscal.

A. Canadá: Comité de Acuerdos Fiscales

Este Comité está integrado por los representantes de las finanzas federales y provinciales, quienes si bien se reúnen periódicamente, a su vez intercambian información y comentarios técnicos sobre los arreglos fiscales durante todo el año. Las recomendaciones finales de este Comité se remiten a la regulación de las reuniones de los ministros federales y provinciales de Hacienda, reuniones que están presididas por el Ministro Federal de Finanzas⁸⁹.

B. Alemania: El Consejo de Planeamiento Financiero

El Consejo está constituido por representantes tanto de la Federación como de los Länder y las municipalidades, en el que se encuentran el Ministerio Federal de Finanzas, que es el que lo preside, el Ministerio Federal de Economía, los ministros responsables de los asuntos financieros de los Länder y cuatro representantes de las municipalidades; a su vez, están como invitados permanentes representantes del Banco Central alemán.

⁸⁸ Toda la sección se basa en lo investigado para el siguiente estudio: Olk, Christian (coord.). *La construcción del Estado autonómico. Elementos para el debate y la concertación*. La Paz: PADEP-GTZ / Plural Editores, 2010, 78-82.

⁸⁹ Shah, Anwar. "A Framework for Evaluating Alternate Institutional Arrangements for Fiscal Equalization Transfers", *Policy Research Working Paper*, 3785. Washington D.C.: Banco Mundial, 2005, 4.

El fin de este Consejo es acordar sobre los objetivos generales de la política presupuestaria, indicando, a su vez, las tendencias económicas visualizadas como políticamente deseables y económicamente factibles. Es importante resaltar, al mismo tiempo, que las recomendaciones resultantes del debate al interior de este mecanismo deben ser adoptadas de forma unánime conforme a sus reglas de procedimiento⁹⁰.

C. Indonesia: Consejo Regional Asesor Autonómico

El Consejo está encargado de asesorar al Presidente sobre los aspectos referidos a la organización y finanzas de los gobiernos locales. Este Consejo está presidido por el Ministro del Interior y el Ministro de Hacienda en calidad de vicepresidente, además de otros miembros como el Secretario de Estado, el Ministro de Reforma Administrativa, el Ministro de Defensa, el presidente del Consejo Nacional de Planificación del Desarrollo, dos representantes por cada una de las provincias, tanto distritos (kota) como ciudades (kabupaten) y un representante por cada asociación de las mismas.

El Consejo está encargado de revisar las recomendaciones realizadas en materia fiscal por el Ministerio de Hacienda y sobre subvenciones en temas de planificación por el Consejo Nacional de Planificación del Desarrollo a partir de las cuales se toman decisiones finales, cuyo seguimiento y ejecución es responsabilidad del Ministerio del Interior⁹¹.

D. Nigeria: Comisión Fiscal de Movilización y Asignación de Ingresos

Esta Comisión fue creada en 1999 para la administración de transferencias fiscales federales, estatales y locales, así como proporcionar asesoramiento sobre la movilización de ingresos a nivel estatal y local.

La Comisión está presidida por el Ministro Federal de Hacienda con la participación de los Comisarios Generales de Finanzas de cada estado, quienes se reúnen cada mes para una revisión de los flujos financieros generados por el sistema fiscal nigeriano⁹².

E. Pakistán: Comisión Nacional de Finanzas

Esta Comisión está facultada constitucionalmente para realizar recomendaciones al Presidente sobre los siguientes temas:

- i. El volumen de ingresos que serán distribuidos.
- ii. Los criterios de asignación.
- iii. Las facultades de endeudamiento de todos los niveles de gobierno.

La Comisión está presidida por el Ministro Federal de Hacienda y cuenta con la participación de los Ministros Provinciales de Hacienda y otros miembros de la sociedad civil nombrados por el Presidente, previa consulta con los gobiernos provinciales. La Comisión toma sus decisiones a partir de consensos; sin embargo, si no se llegase al mismo sobre la fórmula de asignación de transferencias, se permite que la fórmula anterior siga en funcionamiento hasta llegar a un nuevo consenso⁹³.

⁹⁰ Asensio, Miguel Ángel. *Los órganos de coordinación fiscal en sistemas federativos o descentralizados*. Ponencia en el Seminario Internacional de Política Fiscal. Santiago de Chile: ILPES-CEPAL, 2005, mimeo.

⁹¹ Shah, Anwar. "A Framework for Evaluating Alternate Institutional Arrangements for Fiscal Equalization Transfers", *Policy Research Working Paper*, 3785. Washington D.C.: Banco Mundial, 2005, 5.

⁹² Shah, Anwar. "A Framework for Evaluating Alternate Institutional Arrangements for Fiscal Equalization Transfers", *Policy Research Working Paper*, 3785. Washington D.C.: Banco Mundial, 2005, 5.

⁹³ Shah, Anwar. "A Framework for Evaluating Alternate Institutional Arrangements for Fiscal Equalization Transfers", *Policy Research Working Paper*, 3785. Washington D.C.: Banco Mundial, 2005, 5-6.

F. Australia: Comisión Australiana de Subvenciones

La Comisión fue creada en 1933 para evaluar los reclamos de asistencia financiera especial solicitados por los Estados conforme a lo estipulado en su texto constitucional. Esta Comisión se constituye en un cuerpo consultivo que desempeña sus funciones sobre la base de “Términos de Referencia” específicos, lo que implica que no puede actuar bajo iniciativa propia.

En años recientes, dicha Comisión ha estado asesorando respecto a las llaves de prorrateo per cápita para la distribución de ingresos entre estados y territorios. A su vez, cabe resaltar que los estudios que realiza la Comisión pueden ser llevados a cabo por divisiones especializadas, las cuales, según la ley, estarán integradas por comisionados nombrados por el Presidente. Las funciones ejecutivas y administrativas de esta organización corresponden a su Secretaría, que consta con un personal estimado de 55 miembros y cuyas ramas que la componen son, por un lado, la de Gastos y, por otro lado, la de Ingresos, Presupuesto y Tecnología de la Información. La primera está encargada de determinar los costos relativos incurridos por los Estados en la provisión de servicios como educación, salud, bienestar social, policía y transportes, entre otros. Por su parte, la segunda rama se preocupa de preparar la información financiera necesaria para las evaluaciones que realiza la Comisión en su conjunto⁹⁴.

G. India: Comisiones de Finanzas

Estas Comisiones se constituyen cada cinco años y la componen el Presidente y cuatro miembros más por mandato constitucional, con el objetivo de corregir las brechas fiscales en los ingresos y gastos, tanto de la Unión Federal como de los gobiernos estatales, que son derivadas de la falta de coincidencia entre los medios de ingresos y las necesidades de gasto en los distintos niveles de gobierno. El mandato de estas Comisiones es elaborar recomendaciones al Presidente sobre:

- La distribución de los ingresos netos obtenidos por la recaudación impositiva entre la Unión y los Estados.
- Los principios rectores de las subvenciones de los ingresos de los Estados, con cargo al Fondo Consolidado de la India.
- Las medidas necesarias para incrementar el Fondo Consolidado que busquen la complementación de los recursos de los Panchayats (gobiernos de los consejos comunales), sobre la base de las recomendaciones de la Comisión de Finanzas del Estado.
- Las medidas necesarias para aumentar el Fondo Consolidado para complementar los recursos de los municipios, también sobre la base de las recomendaciones de la Comisión de Finanzas del Estado.
- Cualquier otra cuestión que busque la existencia de finanzas saneadas, lo cual se puede alcanzar mediante el reparto de ingresos y subvenciones para los Estados necesitados.
- Además de todo ello, la Comisión está obligada a recomendar la asignación y participación de los Estados en los impuestos federales.

⁹⁴ Asensio, Miguel Ángel. *Los órganos de coordinación fiscal en sistemas federativos o descentralizados*. Ponencia en el Seminario Internacional de Política Fiscal. (Santiago de Chile: ILPES-CEPAL, 2005), Mimeo.

La primera Comisión de Finanzas se creó mediante Ley del Parlamento en 1951 y, posteriormente, estas Comisiones se fueron reconstituyendo cada cinco años con nuevos términos de referencia para cada periodo quinquenal.

De acuerdo a su ley de creación, el Presidente de la Comisión debe tener experiencia en asuntos públicos, y los otros miembros pueden ser elegidos entre personas que:

- i. Fueron, son o tienen calificaciones para ser nombrados como jueces de un Tribunal Superior.
- ii. Tienen conocimiento especializado en Finanzas y Contaduría General de Gobierno.
- iii. Han tenido amplia experiencia en asuntos financieros y administrativos.
- iv. Tener conocimiento especializado en economía.

La Comisión se disuelve una vez presentado un informe final conforme a sus términos de referencia; por tanto, no tiene el mandato de iniciar una investigación fuera de ellos. Por último, las recomendaciones de la Comisión no son vinculantes para el gobierno, aunque por mandato constitucional las mismas deberán ser presentadas a las dos Cámaras del Parlamento con las respectivas respuestas del gobierno a cada recomendación⁹⁵.

H. Sudáfrica: Comisión Fiscal y Financiera

La Comisión surgió con el objetivo de asesorar sobre una equitativa participación en los ingresos estatales, además de otras temáticas fiscales intergubernamentales y, a su vez, para limitar las decisiones subjetivas correspondientes a la asignación de recursos públicos en la esfera nacional, provincial y local.

Esta Comisión está compuesta por un cuerpo de expertos permanente que tienen un conjunto de responsabilidades determinadas, a partir de estructuras institucionales definidas para la actuación en las relaciones fiscales intergubernamentales.

Su objetivo principal es realizar recomendaciones sobre asuntos fiscales y financieros al Parlamento, las legislaturas provinciales y otras instituciones gubernamentales cuando sea necesario. La Comisión se encuentra separada del gobierno y, por tanto, es capaz de realizar intervenciones imparciales, apuntando a lograr un gobierno cooperativo en asuntos fiscales intergubernamentales entre los tres niveles de gobierno.

I. Uganda: Comisión de Finanzas del gobierno local

Esta Comisión es un órgano consultivo del gobierno nacional en cuestiones referidas a la transferencia de recursos hacia los gobiernos locales y, a su vez, asesora a estos últimos sobre los niveles adecuados de sus ingresos. También es la encargada de supervisar el cumplimiento de los requisitos legales de los gobiernos locales para sus decisiones de gasto, así como para mediar en disputas financieras que se generen entre ellos.

La Comisión está conformada por siete comisionados que son designados por el Presidente de la siguiente manera:

⁹⁵ Shah, Anwar. "A Framework for Evaluating Alternate Institutional Arrangements for Fiscal Equalization Transfers", Policy Research Working Paper, 3785. Washington D.C.: Banco Mundial, 2005, 7-8.

- Tres comisionados designadas por los Consejos de Distrito a través de la Asociación de Autoridades Locales de Uganda.
- Un comisionado nombrado por los Consejos Urbanos, mediante la Asociación de Autoridades Urbanas de Uganda.
- Tres Comisionados nombrados por el Ministerio de los Gobiernos Locales, en consulta con el Ministro de Finanzas, Planificación y Desarrollo Económico.

El Presidente designa a dos de los comisionados como Presidente y Vicepresidente, y el resto de los miembros de la Comisión sólo trabajan un tiempo parcial, a diferencia de los dos primeros que trabajan a tiempo completo⁹⁶.

J. España: Consejo de Política Fiscal y Financiera

El objetivo con el cual fue creado este Consejo, a través de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) de 1980, es la adecuación de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y la Hacienda del Reino de España. A pesar de que en su creación este Consejo se constituía como órgano consultivo y de deliberación, en la actualidad es un órgano de coordinación del Estado y las Comunidades Autónomas en materia fiscal y financiera.

En cuanto a sus funciones, se puede afirmar que este Consejo combina actividades de estudio y análisis con aquellas correspondientes de la coordinación interhacendal e interniveles⁹⁷. A continuación se señalan sintéticamente las funciones de las cuales está a cargo:

- Coordinación de la política presupuestaria de las Comunidades Autónomas y el Estado.
- Emisión de informes y adopción de acuerdos, conforme a lo previsto en la ley complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.
- Estudio y valoración de los criterios de distribución de recursos del Fondo de Compensación.
- El estudio y revisión de las metodologías utilizadas para el cálculo de los costes de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas.
- La apreciación de las razones que justifiquen la percepción por parte de las Comunidades Autónomas de las asignaciones presupuestarias.
- La coordinación de la política de endeudamiento.
- La coordinación de la política de inversiones públicas.
- Todo aspecto de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y de la Hacienda del Estado.

⁹⁶ Shah, Anwar. "A Framework for Evaluating Alternate Institutional Arrangements for Fiscal Equalization Transfers", Policy Research Working Paper, 3785. Washington D.C.: Banco Mundial, 2005, 9.

⁹⁷ Asensio, Miguel Ángel. *Los órganos de coordinación fiscal en sistemas federativos o descentralizados*. Ponencia en el Seminario Internacional de Política Fiscal. Santiago de Chile: ILPES-CEPAL, 2005, Mimeo.

III. Experiencias internacionales sobre Pacto Fiscal: entre reformas estructurales y acuerdos paulatinos

La experiencia internacional refleja que existen muchas variantes de reforma de las instituciones fiscales de un Estado, cada una de las cuales responde a las necesidades específicas del país que decide afrontarla; sin embargo, es posible detectar que las mismas pueden ser resumidas en tres tipos distintos, los mismo que, en este documento, serán ejemplificados por tres casos específicos, a saber:

- A. Los acuerdos paulatinos en la India.
- B. Los acuerdos generales en Australia.
- C. El intento de reforma total en Guatemala⁹⁸.

A. India: los acuerdos paulatinos y permanentes

En la India –un Estado federal– se generan reformas al interior del sistema fiscal a través de la conformación y funcionamiento de las denominadas Comisiones de Finanzas, la Comisión de Planificación y las políticas sectoriales ministeriales –vale resaltar que estas últimas no implican un acuerdo intergubernativo como tal–. Estos tres mecanismos están encargados de proponer e implementar las reformas fiscales relacionadas con el reparto de los recursos que percibe el Estado, las subvenciones, el endeudamiento y los lineamientos sectoriales obligatorios de política pública.

La Comisión de Finanzas cuenta con una serie de elementos interesantes para su funcionamiento y funciones específicas, entre los que se pueden sistematizar los siguientes:

- Composición caracterizada por un equipo de carácter técnico y que, por lo tanto, requiere de destrezas específicas en materia de finanzas públicas.
- Recomienda reformas fiscales sobre temas neurálgicos para el sistema fiscal indio, como lo son: reparto de los ingresos entre niveles de gobierno, principios rectores de las subvenciones, medidas para el incremento de los recursos del Fondo Consolidado de la India y asuntos de interés del Presidente.
- Inicia su labor aproximadamente dos años antes de la aplicación de sus recomendaciones.
- Cuenta con un presupuesto propio y una estructura institucional independiente.

Por su parte, la Comisión de Planificación también trabaja por periodos quinquenales; sin embargo, este mecanismo no está constitucionalizado, a pesar de que sus recomendaciones versan sobre las subvenciones y préstamos del Estado, es decir, en cierta medida, influyen sobre las transferencias fiscales intergubernamentales en la India.

Asimismo, es posible encontrar las reformas fiscales generadas a través de políticas sectoriales provenientes de los Ministerios de la Unión, los cuales aplican transferencias directas de recursos que son denominadas “Proyectos de Auspicio Centralizado” (Centrally Sponsored Schemes).

⁹⁸ Para esta sección el autor que suscribe no realizó una investigación exhaustiva propia; por lo tanto, el contenido de la misma está basado por completo en el estudio de: Rocabado, Carlos. *Bases para la constitución de un Pacto Fiscal en Bolivia*. La Paz: PADEP-GTZ, 2011, 12-30.

Como se pudo advertir, existen tres mecanismos a partir de los cuales en la India se generan permanente y paulatinamente reformas fiscales, pero cuyo principal instrumento son las Comisiones de Finanzas – que a la fecha llegan a un total de trece en la historia india–. En este contexto conviene resaltar que las reformas generadas en este último mecanismo se realizan a través de un largo proceso de negociación que implica la realización de una serie de actividades, entre las que se pueden destacar:

- Reuniones con grupos de economistas, entre los que se encuentran representantes del Banco de la Reserva de India, de la Academia de Administración del Desarrollo del Estado de Maharashtra, de las Universidades, de la Confederación de Industrias, de Institutos de Investigación, del Instituto de Estadísticas, de otras agencias de la Unión y ex miembros de anteriores Comisiones de Finanzas.
- Talleres especializados en materia de finanzas públicas, de desarrollo de mecanismos de gobernabilidad y gobernanza fiscal y de realidad macroeconómica.
- Reuniones con los Ministros de Finanzas de los Estados que componen la Unión.
- Reuniones con la Comisión de Planificación y con los 29 Ministerios de la Unión.
- Visitas a los 28 Estados de la Unión para reuniones con representantes estatales, representantes locales, representantes de la industria y el comercio, así como representantes de partidos políticos.
- Visitas a otros países para reuniones con organizaciones específicas; por ejemplo, con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.
- Reuniones con personalidades públicas de la India.

Es en el contexto antes citado en el que se dan lugar a las reformas fiscales indias, es decir, en espacios colegiados a partir de los cuales se generan alternativas de factores y montos de redistribución de recursos públicos, los cuales, en cierta medida, también coadyuvan a velar por el cumplimiento de los acuerdos arribados.

B. Australia: los acuerdos fiscales generales

En el Estado federal australiano las reformas al sistema fiscal son adoptadas a través de procesos de negociación entre el gobierno federal y los Estados y Territorios que componen la Unión; sin embargo, a diferencia de lo observado en el caso indio, la reforma fiscal australiana no cuenta con una periodicidad pre-establecida. Por lo tanto, existen instancias específicas en las que se generan acuerdos fiscales generales entre el gobierno federal y los gobiernos que componen el nivel meso del Estado.

En este contexto, es importante destacar la labor que cumplen dos instancias; por un lado, la Commonwealth Grants Commission (CGC) y el Australian Loan Council (ALC), que son los espacios en los que se discuten las reformas referidas a las transferencias fiscales intergubernamentales y la política de endeudamiento.

La CGC fue creada el año 1933 con el objeto de conseguir una ecualización horizontal del régimen fiscal, para lo cual, en el marco de términos de referencia específicos –elaborados por el Tesorero de Australia, una figura parecida a un Ministro de Finanzas–, emite recomendaciones sobre la forma de estructurar las transferencias fiscales que van desde el gobierno federal hacia los Estados y Territorios.

Las recomendaciones generadas por la CGC son elevadas al Consejo Ministerial –reuniones anuales de los Tesoreros del gobierno federal, de los Estados y los Territorios–, donde se discuten las mismas y se llegan a acuerdos específicos, cuyo seguimiento en cuanto a su implementación también están encargados a este ente.

Es el año 1999 donde, al interior de este Consejo Ministerial, se da lugar al Acuerdo Intergubernamental de Reforma de las Relaciones Fiscales Commonwealth-Estados, cuya importancia radica en el hecho de que a partir de éste, la tarea central de la CGC se constituye en la distribución de los ingresos proveniente del Impuesto sobre Bienes y Servicios entre el gobierno federal y los gobiernos del nivel intermedio australiano.

Por otro lado, el ALC fue creado en 1927 y se constituye en una especie de Consejo de Ministros Commonwealth-Estados, pues todos sus miembros son representantes tanto de la tesorería del gobierno federal como de las tesorerías de los Estados y los Territorios.

La función principal de esta instancia es la regulación del endeudamiento de la Federación y de los Estados y Territorios, para lo cual utiliza una metodología acordada en 1994 en la que se establece que cada gobierno fija la cantidad estimada de su endeudamiento anual sobre la base de su balanza fiscal. Una vez realizado ello, al interior del ALC se analiza las implicaciones de dichas cantidades sobre el importe agregado y se aprueba o rechaza estos límites de endeudamiento.

Así como existen estas dos instancias específicas de reformas en el sistema fiscal australiano, es importante resaltar el rol que cumple el denominado Consejo de Gobiernos Australianos (COAG, por sus siglas en inglés) que se constituye en el mecanismo de coordinación intergubernamental de más alto nivel en este país, pues está constituido por el Primer Ministro australiano, los Premier estatales y los Chief Minister territoriales, así como el Presidente de la Asociación de Gobiernos Locales.

La importancia del COAG radica en la posibilidad de que en su interior se inicie, desarrolle y monitoree la implementación de reformas públicas de importancia nacional⁹⁹ y que, por tanto, requieren de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno; en este marco, la convocatoria a este espacio es extraordinaria y las decisiones tomadas en su seno –que no requieren del consenso pleno de sus miembros– son plasmadas en acuerdos intergubernamentales.

En materia de reformas fiscales, en esta instancia fue donde se generó el denominado Acuerdo Intergubernamental sobre Relaciones Financieras Federales de 2008, cuyas modificaciones tuvieron su prolegómeno en las demandas generadas el año 2001 por los Estados de Victoria, New South Wales y Western Australia, quienes expresaron su disconformidad por el entonces estado del sistema fiscal y, en vista de ello, encomendaron la elaboración de un estudio que vino a llamarse el Reporte Garnaut-FitzGerald, el mismo que concluyó que el sistema fiscal australiano no estaba siendo desarrollado sobre la base de los principios de eficiencia, equidad, simplicidad y transferencia.

En este contexto, en marzo de 2008 el COAG definió los elementos a ser considerados en el acuerdo que se estaba gestando, conformando grupos de trabajo pues la reforma fiscal estaría acompañada por acuerdos nacionales sectoriales en materia de salud, vivienda, educación, empleo y discapacidad. Por lo tanto, los grupos de trabajo conformados estaban en la misión de elaborar documentos preliminares en los que se contemplan los objetivos, metas, resultados y variables de medición de desempeño para los acuerdos a los que se arribaron, en última instancia, en noviembre de 2008 y ratificados por la legislación del Parlamento australiano para entrar en vigencia desde 2009.

⁹⁹ Nótese que se hace referencia a reformas públicas, las cuales tienen un amplio alcance y, por tanto, no se limitan a una parte específica del funcionamiento estatal, sino que abre la posibilidad de una reforma estructural estatal.

Este acuerdo es el que actualmente rige el sistema fiscal australiano y tiene como principios los siguientes:

- Reconocimiento de la potestad originaria de los Estados y Territorios para la provisión de servicios.
- Enfoque especial de mejora del bienestar de la población australiana.
- Acción pública coordinada entre niveles de gobierno a través del COAG.
- Rendición de cuentas en todos los niveles de gobierno.
- Apoyo financiero desde el gobierno federal hacia los Estados y Territorios.
- Mayores incentivos para las reformas sociales y económicas.

Son los principios antes citados la base de los posteriores acuerdos específicos generados al interior del COAG, los cuales son monitoreados por el Consejo Ministerial, que tiene un funcionamiento permanente y que a la fecha ha generado buenos resultados en cuanto a la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno.

La experiencia australiana refleja una reforma fiscal más integral en comparación con el caso indio, pues la misma está acompañada también de acuerdos sectoriales específicos. Sin embargo, dicha reforma también responde a procesos de negociación de larga duración, lo que obstaculiza —aunque no impide— la generación de ajustes fiscales paulatinos.

C. Guatemala: la reforma fiscal total

Luego de tres décadas de guerra civil, el año 1996 se firma el Acuerdo de Paz Firme y Duradero en Guatemala que contenía entre sus objetivos la elevación de la recaudación tributaria y la priorización del gasto público hacia la inversión social. No obstante, en meses previos a raíz de la firma del denominado Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria ya se establecieron otros dos ejes que debían ser contemplados en la reforma fiscal; éstos son: la modernización del Estado a partir de la descentralización y desconcentración del mismo y, el fortalecimiento de la política fiscal desde las perspectivas presupuestaria y tributaria.

Para lograr el cumplimiento de los objetivos antes citados, se creó la denominada Comisión Preparatoria del Pacto Fiscal (CPPF) que tenía la misión de elaborar una propuesta de reforma fiscal de carácter técnico, cuyo resultado fue el documento titulado “Hacia un Pacto Fiscal en Guatemala”, el mismo que fue socializado por la Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz con 180 organizaciones e instituciones de diferente naturaleza, las cuales realizaron alrededor de 48 propuestas al documento citado. No obstante, cabe la pena resaltar que este proceso de negociación de la reforma fiscal se inició en una coyuntura electoral, pues al mismo tiempo se preparaban las elecciones presidenciales, parlamentarias y municipales de 1999. Por lo tanto, este proceso fue el escenario requerido por las organizaciones políticas para realizar sus respectivas campañas electorales.

Luego de un año —el 2000 para mayor precisión— se logró la firma del Pacto Fiscal en el denominado “Foro Nacional para el Pacto Fiscal”, en el que estuvieron presentes, como partes firmantes, los tres poderes del Estado y alrededor de 100 organizaciones civiles.

El contenido del acuerdo firmado para el Pacto Fiscal es condensado en cuatro partes:

- Los fundamentos políticos y económicos básicos en el que se detallan, principalmente, la visión de nación y Estado.
- Los principios y compromisos del pacto fiscal donde se desarrollan las temáticas centrales de este proceso, que comprenden: el balance fiscal, los ingresos del Estado, la administración tributaria, el gasto público, la deuda pública, el patrimonio público, la evaluación y control, y la descentralización fiscal.
- Los procedimientos para la implementación del pacto fiscal que comprende un mandato a distintas instituciones del gobierno para apoyar e impulsar los acuerdos, así como la creación de una Comisión de Estudio sobre el Marco Constitucional del Poder Tributario del Estado para analizar los temas no consensuados.
- Los anexos que indican el calendario de la implementación de los principios y compromisos, así como el resumen del proceso de concertación del pacto fiscal.

En el marco de este acuerdo en torno al pacto fiscal, se generaron una serie de compromisos que reflejan una reforma estructural del sistema fiscal, pues la misma aborda reformas institucionales, modificaciones legales, compromisos sobre recursos económicos, así como la configuración de mecanismos de concertación y de empoderamiento de la sociedad civil respecto de asuntos públicos.

El seguimiento a los acuerdos fue encomendado a una Comisión de Seguimiento del Pacto Fiscal, la misma que el año 2004 fue reemplazada por la Comisión Técnica del Pacto Fiscal que se constituyó en una especie de instrumento de asesoramiento del Poder Ejecutivo del gobierno central. En este marco, es posible constatar que los principios y compromisos arribados no fueron cumplidos, pues sólo se lograron algunas metas relacionadas con el manejo de algunos sistemas de administración financiera, pero no se llegaron a establecer mecanismos de coordinación, ni el fortalecimiento integral de la institucionalidad, así como el logro de objetivos fiscales.

En este contexto, es posible caracterizarlo como un proceso de reforma fiscal incompleto, pues a pesar del amplio proceso participativo instalado para la generación de principios y compromisos, la atención sobre la institucionalidad fiscal que soporte a los mismos no fue la adecuada, impidiendo que las metas acordadas sean cumplidas, es decir, no se dio a lugar este pacto fiscal total que buscaba una reforma estructural del sistema fiscal guatemalteco.

IV. Esquema institucional flexible: variables institucionales clave para el pacto fiscal en Bolivia

Elaborar una propuesta institucional para abordar el pacto fiscal en Bolivia implica estudiar una serie de variables que son analizadas de forma específica a lo largo de este libro; por ello, esta sección se limita a establecer un esbozo a partir del análisis de la configuración de los mecanismos de coordinación intergubernamental para la implementación del régimen autonómico en Bolivia, así como las lecciones aprendidas de las experiencias de la institucionalidad y la reforma fiscal a nivel internacional.

A. Mecanismos de coordinación Intergubernamental

El texto constitucional boliviano, además de otras características, establece la configuración de un Estado descentralizado y con autonomías; en el marco de este mandato, la misma Constitución Política del Estado (CPE) establece la existencia de cinco niveles de gobierno, a saber: el nivel central del Estado, el nivel departamental (compuesto por los Gobiernos Autónomos Departamentales), el nivel regional (compuesto por los Gobiernos Autónomos Regionales), el nivel municipal (compuesto por los Gobiernos Autónomos Municipales) y el nivel indígena originario campesino (compuesto por los Gobiernos Autónomos Indígena Originario Campesinos).

A la compleja estructura territorial antes mencionada se suma una particular tipología competencial en la que se establecen cuatro tipos distintos de competencias y, a su vez, nueve catálogos competenciales en los que se asignan las competencias para cada nivel de gobierno –con excepción del nivel regional que posee un procedimiento específico de asignación competencial–; al mismo tiempo, el texto constitucional establece que será la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD) la encargada de definir, entre otros elementos, los mecanismos de coordinación entre el nivel central del Estado (NCE) y los gobiernos autónomos (GGAA).

A partir del mandato constitucional, la LMAD, en su Título VII denominado “Coordinación entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas”, dispone la configuración de un importante número de instituciones que tienen por objetivo materializar la coordinación entre los distintos niveles de gobierno¹⁰⁰.

Las disposiciones normativas de la LMAD en materia de coordinación intergubernamental permiten afirmar la existencia de dos tipos de mecanismos de coordinación; la primera, entre el NCE y los GGAA, y la segunda, entre éstos. A continuación se presentan de forma sintética aquellas instituciones de coordinación intergubernamental creadas por la LMAD.

A.1. El Consejo Nacional de Autonomías (CNA)

El CNA es un mecanismo de coordinación política (Art. 121/1)¹⁰¹ que se constituye en instancia consultiva y de permanente coordinación, consulta, deliberación, proposición y concertación entre el gobierno plurinacional y las entidades territoriales autónomas (Art. 122).

Este Consejo estará constituido por 24 miembros que representan tanto al NCE como a los GGAA, entre los que se encuentran: la o el Presidente del Estado; las o los Ministros de la Presidencia, Planificación del Desarrollo y de Autonomías; las o los Gobernadores de los nueve departamentos; cinco representantes de la Federación de Asociaciones Municipales; cinco representantes de las autonomías indígena originario campesinas; y un representante de las autonomías regionales (Art. 123).

La Ley Marco dispone que el CNA se reuniría ordinariamente dos veces al año a convocatoria del Presidente y extraordinariamente cuando sea necesario a petición de un tercio de sus miembros (Art. 124/I). Por su parte, el Ministerio de Autonomía se convierte, según la Ley Marco, en la Secretaría Técnica de este Consejo, lo que implica el apoyo en funciones administrativas, logísticas y técnicas –más allá de sus atribuciones como instancia propia del Órgano Ejecutivo– (Art. 124/III).

¹⁰⁰ Esta sección está basada en el siguiente documento de investigación: Chávez, Diego. “Genética de las Instituciones de Coordinación Intergubernamental en el Régimen Autonómico”, en *Bolivia en la senda de implementación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD)*. La Paz: Fundación Konrad Adenauer Stiftung, 2010, 229-248.

¹⁰¹ Las referencias de artículos normativos específicos, de aquí en adelante –hasta que no se diga lo contrario– corresponden a la LMAD.

Finalmente, se dispone que los acuerdos generados al interior del CNA deberán ser generados a partir del consenso y, en los casos en los que sea necesario, éstos se traducirán en acuerdos intergubernativos que tendrán un carácter vinculante para aquellas partes que ratifiquen los mismos en sus respectivos órganos deliberativos (Art. 124/II).

A.2. El Servicio Estatal de Autonomías (SEA)

La LMAD también ha previsto la creación de una especie de brazo técnico para la implementación del régimen autonómico; esa es la función del SEA que, según esta norma, es una instancia para la coordinación técnica y el fortalecimiento de la gestión autonómica (Art. 122/2).

Como objeto del SEA, la LMAD dispone que la misma es una entidad pública descentralizada que se encuentra bajo tuición del Ministerio de Autonomías y que cuenta con autonomía de gestión técnica, administrativa y presupuestaria (Art. 125). Además de ello, se dispone que este Servicio se constituya en un organismo de consulta, apoyo y asistencia técnica a las entidades territoriales autónomas y el nivel central en el proceso de implementación y desarrollo del régimen de autonomías (Art. 126).

El SEA, a su vez, tiene atribuciones de carácter técnico distribuidas en cuatro ámbitos; sin embargo, a efecto de este documento, cabe resaltar aquellas relacionadas al económico-financiero (Art. 129/II), entre las que se encuentran las siguientes:

- Proponer mecanismos y fórmulas de distribución de recursos entre entidades territoriales autónomas.
- Emitir informe técnico sobre iniciativas referidas a mecanismos y criterios de distribución de recursos que afecten a las entidades territoriales autónomas.
- Coadyuvar al cálculo de costos competenciales.
- Analizar y emitir opinión previa sobre posibles contravenciones a la Constitución Política del Estado y leyes en materia financiera.
- Coadyuvar a la resolución de conflictos que surgen de la interpretación y aplicación de las normas del régimen económico financiero y facilitar la realización de acuerdos gubernativos entre entidades territoriales autónomas en esta materia.

No obstante, además de estas atribuciones, es vital resaltar que la Disposición Transitoria Décima Séptima establece que:

- I. El Servicio Estatal de Autonomías, en coordinación con el Ministerio de Autonomías y el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, elaborarán una propuesta técnica de diálogo para un pacto fiscal analizando las fuentes de recursos públicos en relación con la asignación y el ejercicio efectivo de competencias de las entidades territoriales autónomas y el nivel central del Estado. La propuesta deberá apegarse a los principios, garantías, derechos y obligaciones establecidas en la Constitución Política del Estado, considerando también las necesidades económicas y sociales diferenciadas entre departamentos.

- II. En un plazo no mayor a seis (6) meses después de publicados los resultados oficiales del próximo Censo Nacional de Población y Vivienda, la propuesta técnica sobre el pacto fiscal deberá ser presentada al Consejo Nacional de Autonomías a fin de desarrollar un proceso de concertación nacional y regional como paso previo a cualquier tratamiento por las vías legislativas que corresponden.

A.3. El Sistema de Planificación Integral del Estado (SPIE)

Al interior de la LMAD se vio a la planificación como un eje del proceso autonómico y, por ello, se ha retomado de la Constitución la idea de crear un Sistema de Planificación Integral que se constituya en un conjunto de normas, subsistemas, procesos, metodologías, mecanismos y procedimientos de orden técnico, administrativo y político a través de los cuales las entidades del sector público recojan propuestas de actores sociales privados y comunitarios para adoptar decisiones y construir estrategias para alcanzar los objetivos de desarrollo (Art. 130/I).

Este SPIE será aprobado por la Asamblea Legislativa Plurinacional y obligará a la planificación integral, territorial e institucional (Art. 130/II). A la vez, será el órgano rector de este Sistema el que, en coordinación con el Ministerio de Autonomías, definirá las normas técnicas de formulación y gestión de planes territoriales de desarrollo (Art. 131/III).

A.4. Los Consejos de Coordinación Sectorial (CCS)

Los Consejos de Coordinación Sectorial se constituyen en instancias consultivas, de proposición y concertación para la coordinación de asuntos sectoriales. Estos Consejos, según la LMAD, estarán conformados de la siguiente manera: la Ministra o Ministro cabeza de sector de la materia, y la autoridad competente del sector de los gobiernos autónomos, en caso que corresponda (Art. 132).

A.5. Normas e instrumentos técnicos de para la coordinación financiera

La LMAD no ha previsto la creación de ninguna instancia concreta para la coordinación financiera del régimen autonómico; por ello, sólo plantea que serán las normas e instrumentos técnicos de la autoridad nacional competente (Art. 121/5) las que generen este tipo de coordinación.

A.6. Los Acuerdos y Convenios Intergubernativos (ACI)

Además de instancias visibles de coordinación intergubernamental, la LMAD dispone la existencia de acuerdos y convenios intergubernativos que podrán ser suscritos entre los GGAA o entre éstas y el NCE. Estos acuerdos serán vinculantes con fuerza de ley una vez que sean ratificados por los respectivos órganos deliberativos de los niveles territoriales suscriptores (Art. 121/6).

A su vez, en el marco de estos acuerdos, la LMAD prohíbe la federación de gobiernos autónomos departamentales que tomen decisiones de manera colegiada y vinculante (Art. 133).

A.7. Consejo de Coordinación Intergubernativo (CCI)

Este Consejo tiene una activación especial, pues la LMAD dispone que su creación está sujeta al proceso de transferencia y delegación competencial que surja desde una autonomía municipal hacia una autonomía indígena originario campesina que tenga como base un territorio indígena originario campesino (TIOC), pues este último, además de sus competencias exclusivas, podrá asumir las competencias municipales conforme a un proceso de desarrollo institucional que puede ser inmediato, gradual o progresivo, lo cual implicaría que la AIOC adquiera la titularidad del ejercicio competencial y, por ende, los respectivos recursos provenientes de la transferencia o delegación.

La Ley Marco prevé que en caso de adoptarse un proceso gradual, a solicitud de la AIOC, se podrá conformar un Consejo de Coordinación Intergubernativo conformado por el SEA y los gobiernos autónomos municipales de donde se desprende el TIOC y el gobierno autónomo de este último (Art. 134).

Este CCI será la instancia oficial de coordinación, articulación y establecimiento de acuerdos intergubernativos entre entidades territoriales autónomas para la asunción gradual de competencias municipales por parte de las autonomías indígena originario campesinas. Para ello, este Consejo se reunirá dos veces al año de forma regular y desaparecerá una vez que el gobierno de la AIOC haya asumido la totalidad de las competencias municipales establecidas en su Estatuto (ídem.).

A.8. Consejo Regional Económico y Social (CRES)

El Consejo Regional Económico y Social es la instancia de coordinación de las entidades territoriales autónomas pertenecientes a una región; por lo tanto, estará constituido por representantes de gobiernos autónomos municipales, autonomías indígena originario campesinas, gobierno departamental, organizaciones de la sociedad civil y organizaciones económicas productivas (Art. 24).

En este contexto, la LMAD señala que el gobierno departamental asignará una autoridad en la región así como la institucionalidad desconcentrada necesaria para la planificación y gestión coordinada del desarrollo con los gobiernos municipales y las autonomías indígena originario campesinas (Art. 24).

Entre las funciones que la LMAD dispone para el CRES se encuentran:

- Realizar procesos de planificación estratégica participativa en el ámbito regional, que reflejen los intereses de la población y establezcan las acciones para su desarrollo.
- Articular la gestión pública entre gobiernos autónomos departamentales, municipales e indígena originario campesinos, y el nivel central del Estado.
- Impulsar, monitorear y evaluar los resultados e impactos de la ejecución del Plan de Desarrollo Regional.
- Generar escenarios y mecanismos de articulación con la inversión privada.
- Aquellas otras establecidas en su reglamento interno.

A.9. Consejos Metropolitanos (CM)

Un último mecanismo de coordinación creado por la LMAD son los Consejos Metropolitanos que serán los órganos encargados de la administración metropolitana y, por lo tanto, estará conformado por representantes del gobierno autónomo departamental de cada uno de los gobiernos autónomos municipales que conformaron la región metropolitana y representantes del nivel central (Art. 26).

B. Consideraciones para el Pacto Fiscal a partir de los aprendizajes de la experiencia internacional: modelo flexible para la realidad boliviana

La complejidad de la arquitectura del régimen autonómico boliviano –con una estructura territorial novedosa y extensas pretensiones competenciales– invitan a pensar que la configuración institucional¹⁰² del pacto fiscal pretendido en la LMAD será uno de los desafíos más importantes en torno a la implementación de este profundo proceso de descentralización.

Todo ello parece implicar la necesidad de reconstruir la forma de gobernar lo fiscal, con nuevas herramientas e instrumentos aptos para una gestión pública descentralizada que, ante la carencia de referencias teóricas y experiencias comparables exactas desde una perspectiva de modelo territorial, requiere de una precisión del concepto e idea respecto a lo que se espera de este proceso de reforma del sistema fiscal.

En este contexto, son muchas las expectativas que se generaron en torno al pacto fiscal. Desde una perspectiva de polarización de posiciones es posible afirmar que existen dos posturas principales, aquellas en las que se plantea la necesidad de realizar una reforma estructural del sistema fiscal, en la que participen una serie de actores, tanto públicos como privados, pero también están aquellas que sostienen que debido al rendimiento económico por el que atraviesa el país la reforma debería ser menor con la única intención de reducir algunos desequilibrios fiscales y mejorar el uso de recursos económicos en los diferentes niveles de gobierno. Vale la pena rescatar que existen también posiciones que no apuestan por ninguna de las posturas un tanto antagónicas, sino más bien estructurar la reforma en torno a necesidades y compromisos de gestión pública.

Por lo tanto, con el fin de elaborar un esbozo de modelo flexible para el desarrollo e implementación del pacto fiscal en Bolivia, y aclarando que el mismo no pretende agotar las posibilidades institucionales al respecto, conforme a lo rescatado por las experiencias institucionales y los mecanismos de coordinación intergubernamental en perspectiva comparada, esta sección busca identificar aquellas variables que parecen constituirse en factores clave en el desarrollo de este proceso.

En el documento se manifiesta especial atención a los mecanismos institucionales de coordinación intergubernamental, pues desde un punto de vista teórico y práctico, éstos son muy importantes a la hora de la transformación de la estructura de todo Estado, mucho más si se intenta implementar un nuevo régimen que advierte alta complejidad en su interior y, a su vez, si se toma en cuenta que se avecina –tarde o temprano– el desarrollo de una reforma fiscal, lo que refleja la necesidad de preguntarse sobre el funcionamiento del Estado autonómico en su conjunto, como un sistema¹⁰³ y no así como compartimentos estancos y diferenciados sin relación alguna.

¹⁰² Al señalar la idea de configuración institucional, en este documento se pretende hacer referencia a las reglas de juego y mecanismos a través de los cuales llevar a cabo una reforma del sistema fiscal, propuesta que se encuentra en el marco de lo planteado por la corriente neoinstitucionalista.

¹⁰³ Aja, Eliseo. *El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*. Madrid: Alianza Editorial, 2003, 209.

Al respecto, Rashid Kalema advierte respecto a la necesidad de fijar estas instituciones mínimas para el relacionamiento entre distintos gobiernos autónomos, pues a partir de la experiencia de la India sostiene que al no contar con instituciones concretas de coordinación intergubernamental que no se han integrado completamente, la mayor parte de las decisiones respecto a los parámetros sobre los cuales conformar instituciones –entiéndase instrumentos y normativas de autoridad nacional competente para el caso boliviano– todavía pertenecen al gobierno nacional¹⁰⁴.

Otro elemento importante a la hora de encarar el proceso de negociación de un pacto fiscal, conforme a lo identificado en las experiencias internacionales, es el corolario temático que éste debe contener, pues existen procesos de reforma fiscal que intentan abarcar un contenido amplio en pos de una modificación estructural del sistema, a diferencia de otros en los que sólo se realizan ajustes puntuales del sistema sobre la base de arreglos fiscales específicos –permanentes o no– entre niveles de gobierno.

Sin embargo, todo proceso de reforma requiere tomar en cuenta los obstáculos y desafíos que ésta trae aparejados. Sobre este punto existen estudios en los que se suele señalar que si bien el éxito en la construcción de una ‘agenda fiscal’ dependerá, en cierta medida, de las coyunturas políticas, sociales y económicas –entre otras– de cada país, vale la pena destacar aquellos elementos que impedirían el desarrollo e implementación de un pacto de este tipo¹⁰⁵:

- **Déficit político-institucional:** Relacionado con signos de debilidad en el funcionamiento de las instituciones, lo cual se representa comúnmente por una escasa división de poderes, la atrofia en el papel de los poderes legislativos, la erosión y pérdida de confianza en los partidos políticos, la falta de transparencia en la información pública, entre otras, que se constituyen en escollos al momento de debatir una reforma institucional estatal.
- **Erosión de la ciudadanía fiscal:** Caracterizado por una ruptura de la dimensión fiscal de la ciudadanía, expresada por la existencia de contribuyentes que renuncian al acceso a servicios brindados por el Estado y, a su vez, otros grupos poblacionales caracterizados por la informalidad, es decir, que no tributan, pero sí acceden a dichos servicios.
- **Informalidad laboral:** Se expresa en que la lógica contributiva del financiamiento de las pensiones encuentra una fuerte restricción en la informalidad laboral, la misma que se constituye en un problema estructural de características socioeconómicas.
- **Características del gasto:** Caracterizado por adolecer de dos problemas: por un lado, su carácter procíclico, que se traduce en una reducción de la protección social en situaciones de contracción de la actividad económica, y, por otro lado, si bien el gasto social en su conjunto es más regresivo que la distribución del ingreso –provocando una disminución de la desigualdad–, en los últimos años esta distribución no mostró mejoras sustanciales, abriendo interrogantes sobre la eficiencia y orientación de este tipo de gasto.
- **Reversión del nivel y la estructura tributaria:** La idea de incrementar y modificar la estructura tributaria suele encontrar reticencia en los sectores de ingresos medios y altos, además de tomar en cuenta la lucha contra la evasión y las dificultades que supone sincronizar la transición del sistema.

¹⁰⁴ Kalema, Rashid. “Intergovernmental Relations in South Africa: A Comparative Analysis”. *Provincial Government in South Africa*. Unitra: University of the Transkei, 2000, 31.

¹⁰⁵ Todos los elementos de obstaculización para alcanzar la definición de una agenda fiscal en la experiencia latinoamericana son tomados del siguiente estudio: Basombrio, Manuel. *Estado e igualdad: del contrato social al pacto fiscal*. Santiago de Chile: CEPAL, 2009, 35-37.

Hasta este punto se intentaron recoger algunos de los elementos que la experiencia internacional sugiere analizar al momento de iniciar el recorrido para la configuración de una reforma de las instituciones fiscales de un Estado; por lo tanto, a continuación se intenta identificar aquellas variables clave¹⁰⁶ – intencionalmente polarizadas– con la intención de construir un modelo institucional flexible para el desarrollo e implementación del pacto fiscal boliviano:

I. Institucionalidad rectora: Se refiere a cuáles son las instituciones que estarán a cargo del proceso de negociación y seguimiento a los acuerdos que vayan a generarse en el pacto fiscal. Sobre este punto es posible identificar las siguientes alternativas:

- a. Institucionalidad existente.
- b. Institucionalidad nueva.

II. Actores directos e indirectos: Es necesario evaluar los canales de participación institucional en la fase negociadora del pacto fiscal, estableciendo claramente aquellos actores directos que serán los que lleven adelante la implementación de sus acuerdos y aquellos actores indirectos que serán una especie de beneficiarios de los compromisos arribados en dicho proceso. Al respecto, es posible identificar dos posibilidades:

- a. Actores gubernamentales (público – público).
- b. Actores gubernamentales y sociedad civil (público – privado).

III. Coyuntura histórica: Se requiere identificar y acordar el momento en el cual se deberá iniciar y culminar el proceso de negociación del pacto fiscal, para lo cual, conforme a la coyuntura política, social y económica, es posible identificar dos escenarios distintos y complementarios al mismo tiempo:

- a. Pacto fiscal pre-electoral.
- b. Pacto fiscal post-electoral.

IV. Alcance temático: Referido a la cantidad y calidad de los aspectos que serán analizados, discutidos y sobre los que se tendrá que acordar en el espacio de negociación del pacto. En este punto las alternativas son:

- a. Pacto fiscal para una reforma estructural del sistema fiscal.
- b. Pacto fiscal a través de ajustes fiscales necesarios.

V. Metodología de negociación: Es necesario identificar los mecanismos metodológicos para afrontar la negociación del pacto fiscal en un escenario de natural conflictividad, tanto política como social, por lo cual las posibilidades que surgen son:

- a. Pacto fiscal con debate a gran escala en un solo espacio.
- b. Pacto fiscal con debate a través de comisiones o grupos de trabajo especializados.

¹⁰⁶ El orden de enunciación de las variables clave no significan, necesariamente, un orden prioritario de aplicación práctica.

Las cinco variables clave identificadas y polarizadas con el fin de que estudios posteriores establezcan un modelo de correlación entre las mismas, se constituyen en aquellos factores que de ninguna manera pueden dejarse de lado al momento de pensar la configuración del pacto fiscal boliviano.

Por lo tanto, la combinación de estas variables institucionales permite la construcción de un modelo flexible para el pacto fiscal, cuyo resultado dependerá de las necesidades o intereses de los actores llamados tanto a llevar adelante el proceso de negociación, así como aquellos que serán parte activa del mismo. En este sentido, las variables están planteadas, las combinatorias son múltiples y diferenciadas, por lo que sólo restaría esperar que las instancias encargadas de desarrollar e implementar el pacto fiscal en Bolivia tomen las decisiones más adecuadas, teniendo en cuenta las especificidades propias del país.

Al respecto, se coincide con Eduardo Lora quien señala que “la probabilidad de éxito de los pactos fiscales depende ante todo de las presiones y restricciones políticas y sociales que enfrenta el Estado para recaudar impuestos, de la contestabilidad pública de las decisiones fiscales, de la competencia de la administración tributaria, y de las instituciones y prácticas que contribuyen o no a que haya transparencia e integridad en el manejo fiscal”¹⁰⁷.

V. Conclusiones

El pacto fiscal en Bolivia –cuya definición no es abordada en este documento pero sí a lo largo de los otros ensayos que componen el libro– es uno de los desafíos más importantes e interesantes a la hora de implementar el régimen descentralizado y con autonomías previsto en el texto constitucional.

En este marco, la experiencia internacional tanto desde la perspectiva de la coordinación intergubernamental como de la aplicación práctica de la negociación en materia fiscal refleja una serie de lecciones aprendidas que merecen ser tomadas en cuenta, entre las que destacan: la necesidad de especificar los alcances de los procesos de reforma fiscal tanto desde una perspectiva de participación de actores como de corolario temático sobre el que versará la negociación–, la institucionalidad –formal o informal– encargada de llevar adelante el proceso de negociación y seguimiento de los acuerdos arribados, así como la definición de los mecanismos para hacer efectivos los compromisos y metas generados entre los diferentes niveles de gobierno.

Al respecto, cabe recordar una reflexión que apunta a la necesidad de ver la reforma fiscal más allá de lo evidente:

...más importante que llegar a consensos sobre lo que debe o no debe lograr idealmente el Estado, o sobre una serie de parámetros fiscales, es hacer que funcionen en la práctica acuerdos de negociación limitados, pero alcanzables, no mediante la coerción, sino en virtud del cumplimiento voluntario de las obligaciones adquiridas¹⁰⁸.

Es así que aterrizamos a la realidad boliviana, cuya complejidad social, económica, política y territorial plantea un contexto desafiante para la implementación de una potencial reforma del sistema fiscal –ya sea una de carácter estructural u otra de sólo ajustes fiscales necesarios–, para lo cual se describe todo el andamiaje de coordinación intergubernamental establecido por la normativa, debido a que todas estas instancias se constituyen en los posibles soportes de la negociación e implementación de los acuerdos del pacto fiscal.

¹⁰⁷ Lora, Eduardo. El futuro de los pactos fiscales en América Latina. Departamento de Investigación - Documento de Trabajo #650. New York: Banco Interamericano de Desarrollo, 2008, 4.

¹⁰⁸ Lora, Eduardo. El futuro de los pactos fiscales en América Latina, 21.

Una vez identificados estos pilares institucionales, se aborda las variables institucionales clave que fueron identificadas para la configuración de un modelo flexible para el pacto fiscal boliviano, entre las que se encuentran las siguientes: la institucionalidad rectora del proceso; los actores directos e indirectos que participan de la reforma; la coyuntura histórica de desarrollo e implementación del proceso de negociación; el alcance temático del mismo determinado por las necesidades y especificidades del país; y la metodología de negociación como canal de diálogo entre las necesidades y las propuestas institucionales.

Por lo antes expuesto, se puede concluir que el desafío de encarar una reforma fiscal, sea ésta a través de modificaciones drásticas del sistema o arreglos fiscales paulatinos, todo ello al interior de una reforma estructural del Estado –desde una perspectiva territorial– supone la necesidad de ver el pacto fiscal no como una panacea para la realidad boliviana, sino como un mecanismo más para la mejora de las condiciones de vida de la población boliviana.

Por ello, para finalizar, en tono de recomendación –si realmente puede existir alguna en carácter de premonición– cabe señalar que el proceso de negociación del pacto fiscal en Bolivia no debe entramparse por posiciones regionalistas o político partidarias, pues una reforma fiscal requiere de una apertura tal que permita que las necesidades y compromisos puedan condensarse en una ‘agenda fiscal’ común, todo ello con el fin de mejorar la provisión y prestación de bienes y servicios a lo largo del territorio nacional, evitando que la lucha regional por los beneficios que puedan generarse en la negociación provoque aquello que muy bien Garret Hardin denominó como la ‘tragedia de los comunes’¹⁰⁹.

¹⁰⁹ Garret Hardin citado en Ostrom, Elinor. *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2011, 36.

VI. Bibliografía

Aja, Eliseo. (2003). *El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*. Madrid: Alianza Editorial, 2003.

Asensio, Miguel Ángel. (2005). “Los órganos de coordinación fiscal en sistemas federativos o descentralizados”. Ponencia en el Seminario Internacional de Política Fiscal. Santiago de Chile: ILPES-CEPAL.

Basombrío, Manuel. (2009) *Estado e igualdad: del contrato social al pacto fiscal*. Santiago de Chile: CEPAL.

Chávez, Diego. (2010). “Genética de las instituciones de coordinación intergubernamental en el régimen autonómico”, en *Bolivia en la senda de implementación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD)*. La Paz: Fundación Konrad Adenauer.

Estado Plurinacional de Bolivia. Constitución Política del Estado. 2009.

Estado Plurinacional de Bolivia. Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez”. 2010.

Kalema, Rashid. (2000). “Intergovernmental Relations in South Africa: A Comparative Analysis”. Provincial Government in South Africa. Unitra: University of the Transkei.

Lora, Eduardo. (2008). *El futuro de los pactos fiscales en América Latina*. Departamento de Investigación. Documento de Trabajo #650. New York: Banco Interamericano de Desarrollo,.

Olk, Christian (coord.). (2010). *La construcción del Estado autonómico. Elementos para el debate y la concertación*. La Paz: PADEP-GTZ / Plural Editores.

Ostrom, Elinor. (2011). *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Rocabado, Carlos. (2011). *Bases para la constitución de un Pacto Fiscal en Bolivia*. La Paz: PADEP-GTZ.

Shah, Anwar. (2005). “A Framework for Evaluating Alternate Institutional Arrangements for Fiscal Equalization Transfers”, Policy Research Working Paper, 3785. Washington D.C.: Banco Mundial.

PARTE SEGUNDA

B. LAS POSIBLES MATERIAS DE UN PACTO FISCAL



CAPÍTULO QUINTO

Ingresos y capacidad contracíclica

Prioridad en una Agenda Fiscal

Rubén Ferrufino G.¹¹⁰

Resumen

El documento discute la importancia de los ingresos públicos a partir de una mirada no solamente al país sino a la región. Se sostiene que el ingreso fiscal debe crecer para financiar las necesidades de gasto. Se argumenta que el potencial de generación de ingresos es mayor y que para avanzar en esa línea se requiere fortalecer la reciprocidad entre el Estado y la Sociedad. Se exponen los mecanismos normativos de balance fiscal de largo plazo que están vigentes en otras economías, y sobre la base de lo señalado se plantean los aspectos que podrían ser acordados en el marco de una política con consenso. Se presenta el cálculo del flujo de la renta de recursos naturales durante los años pasados y cuánto de estos ingresos se ha podido ahorrar. Se discuten temas complementarios en una trayectoria de desarrollo de fortalezas fiscales y se analizan variables como la reciprocidad, los estabilizadores automáticos y la gestión fiscal por resultados.

Palabras Clave: Bolivia, Pacto Fiscal, Ingresos públicos, Fisco, Capacidad Contracíclica.

I. Introducción y alcance

La discusión del gasto público es parte del proceso de construcción de consensos sobre la trayectoria fiscal, pero quizá debería ser posterior a la definición de la capacidad del ingreso público. Es decir, el debate del gasto corresponde a las orientaciones de la repartición de los ingresos fiscales, y para que tenga sentido lo primero, se trata de llegar a un punto en el cual se tiene una noción del tamaño del ingreso fiscal total, los componentes tributarios que lo generan, el tamaño de la base tributaria, el carácter progresivo de estos impuestos, la aplicación universal de ellos, etc. En suma, para discutir el gasto corresponde saber de qué tamaño es el ingreso. Hace falta saber si ese tamaño es el que el país requiere frente a sus necesidades, y hace falta definir si los actores están satisfechos con los esfuerzos que hacen las diferentes partes para alimentar el ingreso público.

En el caso de muchas economías, no solamente en desarrollo sino también desarrolladas, el verdadero reto está en la parte de los ingresos. Por ejemplo, cabe la pregunta de cómo financiar la economía del bienestar en países europeos que parecen tener limitadas capacidades de seguir adelante con lo que cuentan. En la región latinoamericana el problema es similar; el debate relevante es en torno a los ingresos y cómo lograr que éstos crezcan para poder financiar de esa manera el desarrollo. El problema de déficit fiscal es común en la mayoría de los países y ello orienta el criterio que se plantea.

Antes de discutir la forma en la que se asigna el gasto público y cómo éste se reparte entre los beneficiarios, importa evaluar cómo se genera la fuente de financiamiento de ese gasto. En escenarios de déficit fiscal sostenido, la reflexión sobre esta parte es ineludible.

¹¹⁰ Master en Economía de la Universidad del Estado de Arizona, investigador invitado por Konrad Adenauer, fue profesor en la Universidad Católica Boliviana y la Universidad Privada Boliviana, trabajó para Naciones Unidas (FAO) en Chile, fue consultor de UNICEF, Economista Principal en la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia, Viceministro y Ministro Interino de Hacienda, Gerente de Inversiones y de Riesgo en Prodem y Banco Sol, respectivamente, Ejecutivo Principal en la CAF con sede en Caracas, Subsecretario de Presupuesto, Subsecretario para la Reforma de Pensiones y analista en UDAPE.

El diagnóstico es que lo que percibe el Estado es insuficiente respecto de lo que gasta y, por lo tanto, tiene que buscar financiamiento, mismo que no es una fuente indefinida e ilimitada de recursos (claro que también está el debate de cómo y en qué se gasta, pero por un momento, a efectos de mostrar la relevancia de lo que se plantea, se puede asumir que en general el Estado gasta bien, con transparencia, en determinadas prioridades relativamente acordadas).

En el caso de ciertos países de la región, los últimos años de contexto favorable han dejado ingresos extraordinarios que se han comprometido y gastado. La historia muestra que éstos son ciclos y que así como se inician, también concluyen. Entonces, la pregunta relevante a ser parte de un debate o pacto fiscal es cómo se construyen ingresos adicionales que vayan a sustituir aquellos que se reducen producto de la fase declinante del ciclo de bonanza. Si esos ingresos no son sustituidos, entonces la solución sería la contracción en el gasto en un periodo de menor dinamismo, hecho que conduce a un patrón procíclico que es lo que todos quieren evitar. Pero más complejo aún, si los ingresos no son sustituidos, la solución por el lado del gasto sería contraer la inversión pública (que es el gasto menos inflexible) y también cortar parte del gasto corriente, generando desempleo y problemas sociales. Así, la política fiscal no cumple una función central, que es la generación de desarrollo y equidad.

Por todo lo señalado, el debate del balance fiscal o el contenido de un pacto fiscal no hace referencia solamente a la distribución del gasto, o los mecanismos y magnitudes de transferencias a los beneficiarios, como son por ejemplo las regiones. Un pacto sobre la sostenibilidad de largo plazo del balance fiscal es mucho más que eso y exige una visión completa, primero nacional y después regional. La situación de países como Bolivia o Perú (que recientemente han experimentado superávits fiscales) crea una oportunidad extraordinaria para llevar adelante un proceso de construcción de consenso respecto a cómo se debe financiar el Estado y en qué debe gastar los recursos recaudados. Sin duda se trata de un espacio de tiempo que permite madurar ideas luego de discutirlos.

Bolivia y los países de la región han venido trabajando, a diferentes ritmos, en la construcción de institucionalidad fiscal que les permita mantener la prudencia fiscal y ser contracíclicos. Algunos de los vecinos tienen en vigencia reglas importantes de balance estructural de largo plazo. Por ejemplo, se plantea que los ingresos que se pueden comprometer en el gasto de un año son aquellos que se estima compatibles con el crecimiento de largo plazo de la economía. De tal forma, un escenario de expansión no esperado implica que una buena parte de esa bonanza sea ahorrada para ser gastada en periodos de menos fortuna.

Cuando existen recursos ahorrados hace mucho sentido incorporar en el diálogo fiscal los criterios que ayuden a construir la normativa e institucionalidad que permitan disponer lo ahorrado. Es positivo contar con reglas para definir alcances como:

- I. Cuándo gastar.
- II. En qué gastar.
- III. Cómo lograr que ese gasto tenga el mayor impacto posible.

Se trata de definir el destino de recursos que ya están en cuentas fiscales y, para ello, hace mucho sentido tener un conjunto de principios que:

- I. Aseguren la estabilidad de la economía nacional.

- II. Y permitan que los titulares del ahorro (diferentes niveles del sector público) puedan generar el mayor beneficio social, dada la realidad que enfrentan.

Las prioridades en un nivel local pueden ser diferentes respecto de otro, y en una región respecto de otra. Con todo, a pesar de las diferencias, también hace mucho sentido discutir en términos generales las prioridades para ese gasto.

El debate de un pacto fiscal abarca un espacio grande de temas y alcanza al gasto público, sus niveles, su pertinencia, su progresividad y el impacto en la generación de equidad, reducción de pobreza, creación de infraestructura, etc. Se puede llegar legítimamente a cuestionar parte del gasto, priorizarlo e incluso eliminarlo. En teoría, se podría discutir todo y pensar en un escenario de diseño a partir de cero. Tomar una hoja en blanco y partir de nada, como si se tratara del inicio de la vida republicana o del Estado Plurinacional. Dicho lo anterior, es claro que hay muchas cosas en curso; proyectos, instituciones, empleos, acuerdos vigentes, leyes para la distribución, para la planificación, presupuesto y ejecución. Entonces, la realidad es que es difícil pensar que discutir todo de una vez sea viable y menos deseable. En ese marco, en este trabajo se plantea establecer ciertos alcances de prioridad y contenido a lo que podría ser un intento de construcción de política pública con algún grado de consenso.

En este documento no se apela al concepto típico de pacto fiscal. En sus orígenes, el pacto es un proceso político que se estructura en un escenario donde la institucionalidad democrática es débil e incapaz de llevar adelante la construcción de políticas concertadas. En efecto, las experiencias originales de pacto fiscal se sustentan en la convocatoria a una institucionalidad *ad hoc* paralela a la formal; el Estado en su conjunto no tiene posibilidad de usar sus instituciones técnicas y políticas para articularse con la sociedad y, por lo tanto, esta última genera un espacio paralelo que asume ese reto. Así, se conforman escenarios y procesos donde el Estado no necesariamente es el actor principal y ordenador del mismo, posiblemente por falta de capacidad. Si bien lo señalado puede conducir a resultados, es claro que este paralelismo debilita el ámbito formal de la institucionalidad y puede llegar a cuestionarla. Por otra parte, cuando el Estado no es el líder en este esfuerzo y no asume compromisos en su desarrollo, también puede llegarse al punto en el que los acuerdos generados en tal espacio paralelo simplemente no tienen acogida ni efecto; no se implementan.

La visión que se sustenta en este trabajo es que el país tiene todas las condiciones para construir política fiscal concertada sobre la base de sus instituciones y mecanismos formales de incorporación de la sociedad civil. Más aún, se sostiene que una iniciativa de pacto debería generar como resultado colateral el fortalecimiento de dicha institucionalidad. Por ejemplo, la Asamblea Legislativa Plurinacional y sus pares regionales, los gobiernos locales y el Órgano Ejecutivo a través de sus distintas entidades, pueden desarrollar capacidades mientras administran un diálogo ordenado y constructivo donde se concreten iniciativas de política fiscal.

En el presente trabajo se plantean como temas de discusión fiscal los siguientes alcances considerados relevantes para la realidad nacional:

- a. El contexto de los últimos años ha favorecido a las finanzas públicas nacionales y una parte importante del ingreso está alimentado por la renta que genera la explotación de recursos naturales finitos. Puesto que este tipo de ingresos no son indefinidos y, al contrario, pueden ser volátiles por efectos de cambio en precios, condiciones de inversión y producción, corresponde pensar en un plan que permita sustituir este flujo en el momento que se contraiga. Es decir, corresponde pensar en acciones como la ampliación de la base tributaria, la implementación de impuestos directos más justos, el desarrollo de política distributiva por el lado de los impuestos, etc.

- b. Si la perspectiva de ingresos por rentas extraordinarias, como la del gas natural, los minerales o, más adelante, el litio, es positiva, hace falta establecer un mecanismo que induzca a la prudencia. Es decir, ahorrar en la bonanza para gastar en la contracción. Hace falta construir un mecanismo claro y normado para que el Estado (en sus diferentes niveles) pueda ser contracíclico. Si se compara el último periodo de auge con los del pasado se encontrará diferencias. En el pasado, el gasto público se expandía hasta agotar la renta extraordinaria y esa expansión llegó a comprometer la estabilidad macroeconómica (por ejemplo la hiperinflación). Si bien el presente ciclo aún parece no haber concluido, es claro que hasta ahora la prudencia ha prevalecido a pesar del vacío normativo. Esto puede explicarse en el accionar de instituciones o autoridades, pero es claro que un mecanismo así no es suficiente.
- c. Varios expertos anticipan que el presente ciclo no está concluido y se proyecta un aterrizaje lento en cuanto a precios y demanda mundial de materias primas. Siendo así, el país seguirá beneficiándose de rentas por la explotación de recursos finitos. Entonces, corresponde diseñar una herramienta para definir cuánto ahorrar de ese flujo. Qué instancias ahorran, dónde se ahorra y cuáles son los montos de ahorro, son sólo algunas de las preguntas que requieren discusión y principios de acuerdo.

La lógica política en cualquier lugar del mundo induce a decisiones de corto plazo. El criterio del ahorro no cabe cuando se puede gastar lo máximo posible para reflejar obras y bienestar inmediato útil para reproducir el poder político. En esa lógica, no tiene sentido ahorrar para que otra administración gubernamental se beneficie de ese esfuerzo. Entonces, a la luz de esta realidad (que prevalece en todas partes), y puede conllevar al agotamiento de recursos naturales finitos y sus rentas, hace mucho sentido contar con un marco normativo al cual se sujeten todos los que pretenden beneficiarse como receptores del gasto público, como aquellos que tienen la responsabilidad de administrarlo.

- d. A partir del año 2003 el país (así como otros exportadores de materias primas) han tenido flujos significativos de ingresos. Entonces, cabe preguntarse, cuánto fue ese flujo y cuánto se logró ahorrar. Si existe ese ahorro, ¿dónde está y quiénes son los que tienen el control sobre esos recursos? ¿Cuáles son las variables que determinarán que el momento de usar ese ahorro ha llegado? Ese tipo de determinación de gasto debería ser tal que todas las instancias del Estado deberían estar en condiciones de gastar al mismo tiempo o se deberían establecer criterios anticíclicos en el marco de la realidad particular de cada región del país.

Para ejemplificar, se puede pensar en un caso hipotético en el que una región se ha beneficiado extraordinariamente por el contexto de precios y demanda de minerales. Una norma ha permitido la acumulación de parte de ese flujo como ahorro. Luego, se tiene un escenario en el que el país en su conjunto no está en contracción, pero la mencionada región sí, debido a un cambio abrupto en los precios y en la demanda. En tal caso, ¿tiene sentido discutir si tal región puede gastar y amortiguar el bajón en su jurisdicción?

- e. Finalmente, tomando como referencia la realidad nacional, cabe preguntarse en qué se gasta lo ahorrado. Lo interesante de este debate es que hace referencia a recursos potencialmente disponibles que no están comprometidos. Para percibir la diferencia vale la pena plantear dos situaciones. Un primer caso (sobre el cual no hacemos énfasis) refleja la situación en la que se plantea discutir el destino de la totalidad del gasto. Siendo válido esto, el gran problema es que el gasto ya viene asignado desde el pasado y reasignar implica cortar gastos a unos, con los costos sociales y económicos asociados. El segundo caso (sobre el cual sí se enfatiza) es el referido a que recursos no asignados puedan ser usados en momentos de contracción. Discutir sobre esto último y llegar a pactos parece tener más posibilidades de éxito que lo primero.

El documento está organizado en seis secciones. La sección II trata acerca de la importancia de los ingresos públicos a partir de una mirada no solamente al país sino a Latinoamérica y el Caribe (LAC). Se sostiene que el ingreso fiscal debe crecer para financiar las necesidades de gasto. Se argumenta que el potencial de generación de ingresos es mayor y que para avanzar en esa línea se requiere fortalecer la reciprocidad entre el Estado y la sociedad. En esta sección se muestra que el contexto internacional favorable explica la bonanza fiscal en toda la región y, particularmente, en Bolivia. Luego se discuten algunas líneas de política que permiten plantear un debate para construir ingresos que puedan sustituir la renta de los recursos naturales.

En la sección III se exponen los mecanismos normativos de balance fiscal de largo plazo que están vigentes en otras economías. Bolivia tiene que desarrollar su propia herramienta y adecuarla a su realidad. Sin embargo, el mapeo de lo que está en vigencia en otros contextos resulta útil para contribuir a un debate informado. Sobre la base de lo señalado se plantean aquellos aspectos que podrían ser acordados en el marco de una política con consenso.

La sección IV presenta el cálculo del flujo de la renta de recursos naturales durante los años pasados. En particular, importa saber cuánto fue lo que percibió el Estado boliviano (por ejemplo reflejado en el Sector Público No Financiero - SPSNF) de ingresos asociados a la explotación de gas natural y minerales. Igualmente, importa conocer cuánto de estos ingresos se ha podido ahorrar y cómo este ahorro está distribuido entre el gobierno nacional y los subnacionales. Importa conocer las diferencias entre regiones y, a partir de ello, plantear la reflexión respecto a si los mecanismos de contraciclicidad pueden construirse como competencias descentralizadas, pero coordinadas con el gobierno nacional.

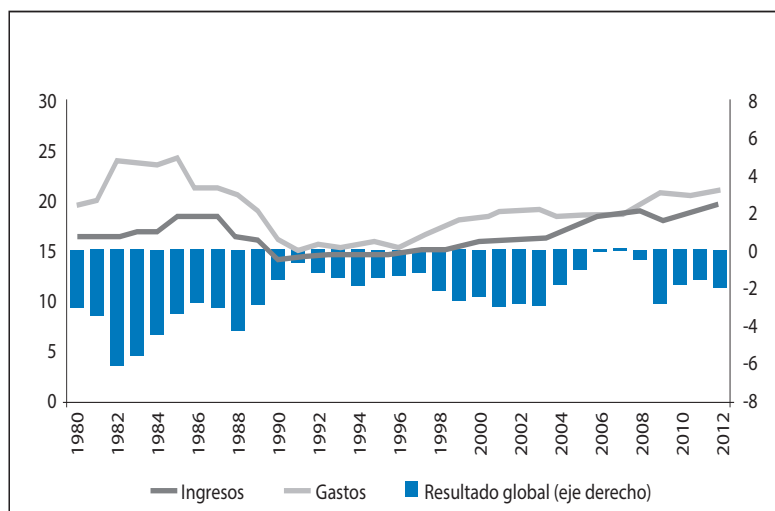
La sección V interviene sobre aspectos complementarios en una trayectoria de desarrollo de fortalezas fiscales, además que se analizan variables como la reciprocidad, los estabilizadores automáticos y la gestión fiscal por resultados. Todo ello, en el marco del argumento conductor que visualiza a los ingresos públicos como el reto que el país deberá confrontar. Las conclusiones hacen la sexta y última sección del presente trabajo.

II. Los ingresos fiscales

II.1. Prioridad en la búsqueda de consensos

Cualquier iniciativa de reflexión sobre el balance fiscal en Bolivia, como en la mayor parte de los países de la región, implica considerar a la parte de ingresos con prioridad; las cifras muestran una historia de precario equilibrio fiscal en el conjunto de las economías, aunque con diferentes intensidades. Sin embargo una agenda es común, y tiene relación con aquellos desafíos que logren expandir la base tributaria y moverse hacia escenarios donde los Estados también contribuyen a la igualdad y equidad a través de la progresividad en los impuestos.

Gráfico No. 1
América Latina: evolución del resultado fiscal global, 1980-2012
(En porcentaje del PIB)



Fuente: CEPAL.

El gráfico No. 1 muestra el balance fiscal de la región durante las últimas tres décadas. El primer periodo corresponde a los años 80, considerada como la década perdida en la región, y en el caso de Bolivia corresponde a los años de la hiperinflación y los inmediatamente siguientes, caracterizados por una crisis fiscal que llevó a la reforma tributaria que entró en vigencia con la Ley 843. El segundo periodo, de los años 90, corresponde a las acciones dirigidas a la retoma de crecimiento y las reformas que luego serían cuestionadas en una parte de los países. Hacia finales de los años 90 y la primera mitad de los 2000 se generó un contexto internacional de precios bajos, baja demanda de materias primas y, en general, condiciones adversas para países en desarrollo. Finalmente, luego de 2003 y 2004, llega la bonanza extraordinaria que ayudó a que muchas economías logren resultados fiscales superavitarios, particularmente allá donde las capacidades para tomar ventaja de la explotación de recursos naturales estaba dada.

El primer periodo reporta niveles altos de déficit fiscal en el consolidado de la región¹¹¹, y en cada uno de esos años el gasto público fue constantemente superior al ingreso. El ciclo inmediatamente anterior fue de masivo acceso a financiamiento privado externo por parte de los países y Bolivia también participó adoptando significativos niveles de deuda. Ese ciclo de bonanza igualmente fue positivo para el precio de los minerales, como el estaño. Los primeros años de la década de los 80 el ciclo cayó abruptamente con las graves consecuencias que se extenderían hasta los años 90.

En la década siguiente prevaleció el déficit fiscal, aunque controlado a través de acciones destinadas a contraer el gasto y reducir el tamaño y competencias de los Estados. Ese enfoque, en el que la empresa estatal se replegó, ha sido nuevamente revertido en algunos países como Bolivia. En otros países, sin embargo, el Estado no ha regresado al rol de empresario, pero sí ha impulsado normas y condiciones para que los privados (sean nacionales o extranjeros) aporten con la mayor parte posible de los beneficios al fisco. Las porciones gubernamentales *government take* han sido elevadas sustancialmente acompañando la subida en los precios de los productos explotados.

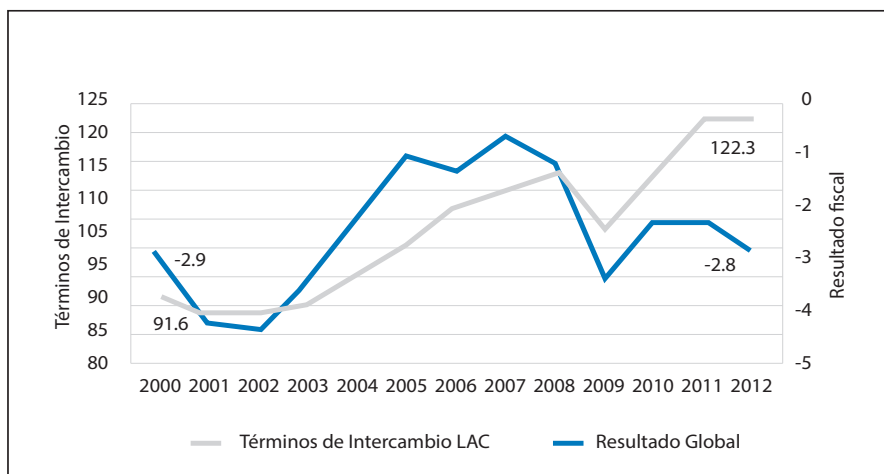
¹¹¹ Las cifras son tomadas de la CEPAL y corresponden al resultado del Gobierno Central.

Toda la década de los años 90 el déficit ha estado más controlado, pero igualmente los egresos superaron siempre a los ingresos, acudiéndose, como consecuencia, al financiamiento externo (concesional en muchos casos) para cerrar la brecha fiscal. Durante los años 90 y la primera mitad de los 2000, no se experimentó una bonanza significativa; al contrario hubo periodos difíciles asociados a las crisis cortas caracterizadas como el “efecto tango” y “efecto tequila” en Argentina y México, respectivamente.

Es interesante apreciar la subida de los ingresos fiscales a partir del año 2004 hasta alcanzar en 2006 a los gastos por única vez durante estas tres décadas en la región. En el caso de Bolivia, la tendencia fue la misma, lo que se analizará con más detalle en adelante. Por el momento, valga enfatizar en el hecho de que la problemática fiscal es importante debido al déficit crónico y por la insuficiencia del ingreso público. Por lo anotado, un escenario de diálogo o pacto en materia fiscal no puede dejar de lado la fuente de financiamiento del gasto público. Sucede que la memoria es corta y, en medio de la bonanza, es difícil reflexionar con ojos que vean riesgos y transitoriedad en ella. Fácilmente, las sociedades quedan convencidas de que la prosperidad llegó para quedarse y luego de pasado el ciclo nuevamente surgen las reflexiones de las experiencias desaprovechadas y el lamento al referirse a otros ciclos, como el de la plata, la goma, el estaño (en los años 70) y otros que no han dejado las bases de una nueva economía diversificada e intensiva en el uso del más importante recurso, que es el capital humano.

En el gráfico No. 2 se presenta en escala dual la evolución del resultado fiscal y los términos de intercambio. Del mismo queda evidente la correlación entre la subida de los precios de materias primas y el resultado fiscal, hasta la crisis que se produjo entre 2008 y 2009, que afortunadamente toda la región soportó con fortaleza.

Gráfico No. 2
LAC: Resultado Fiscal Global y Terminos de Intercambio



Fuente: CEPAL. Resultados para el Gobierno General. Año base 2005

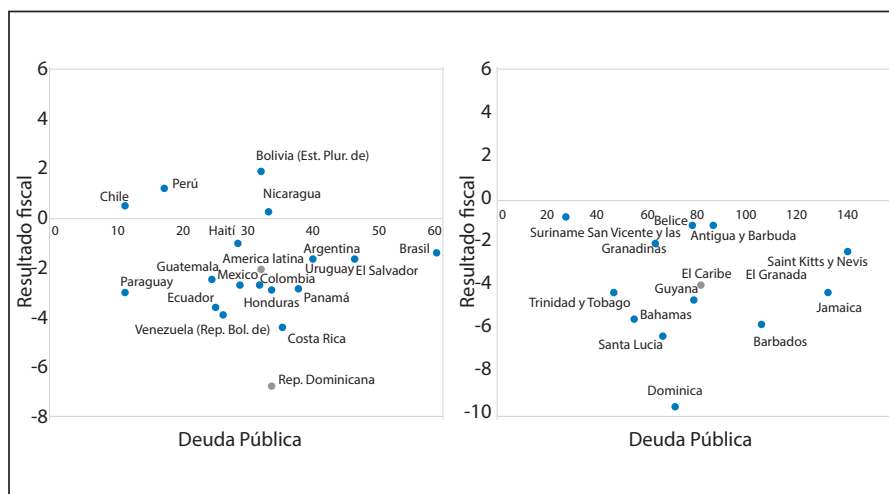
El diagnóstico refleja una importante contribución del contexto externo a la mejora de las cuentas fiscales. Particularmente, eso es relevante para los países exportadores de productos cuyos precios han estado al alza, como en el caso de los minerales e hidrocarburos.

En todo caso, la buena noticia es que no anticipa para los siguientes años un fin abrupto de ciclo, por lo que este contexto favorable todavía seguirá vigente. Quizás la noticia menos auspiciosa es que en medio de este contexto es difícil sensibilizar a todos los actores sobre la necesidad de pensar en fuentes adicionales de ingresos fiscales que estén listas para tomar la posta, una vez que pase la bonanza.

En el gráfico No. 3 se reporta en dos cuadros la situación de los países en sus principales indicadores fiscales que son el resultado del balance fiscal y el endeudamiento público (que es la vía por la que se financian los déficits).

Es interesante notar la posición de privilegio en la que se sitúa Bolivia respecto a toda la región. En el cuadrante de la izquierda se aprecian sólo tres países con resultados fiscales positivos al 2012. Chile es el primero, donde una combinación de manejo a partir del balance estructural de largo plazo (establecido previamente), junto a los precios del cobre, permitieron que ese país logre un superávit y, al mismo tiempo, su nivel de endeudamiento público sea el menor de la región, hecho que es consistente con la poca necesidad del país para acudir a deuda pública y, por consiguiente, una trayectoria de bajos déficits en el tiempo. Luego está Perú, donde también se observa un superávit y relativamente baja deuda. Y luego Bolivia, con el resultado fiscal más favorable en toda la región.

Gráfico No. 3
Bolivia tiene una posición privilegiada en resultado fiscal en LAC



Fuente: CEPAL.

Bolivia logró el primer puesto en posición fiscal, aunque los niveles de deuda pública no son los menores. Con relación a esto último, cabe señalar que el país ha sido beneficiado con condonaciones de deuda muy importantes, lo que ha permitido que ésta baje a aproximadamente el 33 por ciento del PIB. En suma, lo que se puede advertir es un efecto positivo que ha influido en mayor o menor medida en toda la región, y que en el caso de Bolivia el efecto ha sido particularmente favorable, al punto de posicionarlo como el mejor país en cuanto a resultado fiscal. Es cierto que el país no tiene control sobre el contexto, pero, en todo caso, el mérito hasta ahora ha sido el control que se ha ejercido sobre el gasto público. Ciertamente, mucho más del gasto podría haber sido ejecutado al punto de que el resultado hubiera sido cero superávit y cero capacidad de acción contracíclica.

Véase el resultado en otros países de Centro América y el Caribe, y con ello queda claro que éstos no fueron beneficiados en la misma medida debido a su menor capacidad de explotación de recursos naturales.

Por tanto, el leer la realidad de Bolivia en el contexto de la región ayuda a comprender la naturaleza del momento que el país vive. Las cifras y lo expuesto explican un fenómeno más amplio en la región que permitió percibir ingresos extraordinarios que podrían diluirse en el tiempo. El reconocer este hecho incontrastable, de forma oportuna, permitirá aprovechar el tiempo venidero para construir un pacto que permita sustituir gradualmente la renta del gas y de otras materias primas.

El Cuadro No 1 muestra el cambio promedio en los ingresos fiscales generados en la explotación de productos primarios. En el caso de Bolivia, la participación de este tipo de ingresos en el total ha transcurrido de 20,5 a 29,9 por ciento en los periodos analizados; es decir, un incremento del 46 por ciento.

Cuadro No. 1
América Latina y el Caribe (9 países)
Ingresos fiscales provenientes de la explotación de recursos

	1999-2001	2009-2011
	En porcentaje del ingreso total	
Argentina	0,1	13,6
Bolivia (Estado Plurinacional de)	20,5	29,9
Chile	3,8	17,3
Colombia	10,2	16,2
Ecuador	30,8	34,5
México	31,2	32,5
Perú	1,2	9,3
Trinidad y Tobago	27,5	45,8
Venezuela (República Bolivariana de)	44	39,2

Fuente: CEPAL.

Existen otros casos de mayor incremento en la participación como Argentina, Chile y también Perú. Igualmente se presentan casos de retroceso, como el caso de la República Bolivariana de Venezuela, donde la participación ha bajado debido a un retroceso en la producción de petróleo. En todo caso, lo que el cuadro refleja es que la re-primarización en varias economías ha alcanzado a las cuentas públicas y esto, combinado con las cifras de resultado fiscal, da cuenta de que en una mayoría de casos estos recursos extraordinarios y transitorios (a la luz de la tendencia de tres décadas de experiencia regional) han sido gastados prácticamente en su totalidad.

El Estado Plurinacional de Bolivia, Chile y Perú son casos muy interesantes, en tanto se han generado ahorros (no se ha consumido la totalidad de la bonanza), y es en ese contexto que marcan una diferencia importante frente al resto de la región. Desde esa perspectiva, el caso de Bolivia puede ser un punto de inflexión respecto de su historia republicana a lo largo de la cual siempre dio fin a todo beneficio transitorio, hasta el punto de quedar igual o peor que antes del auge.

¿Cuánto fue lo que ingresó producto de la bonanza? ¿Cuánto se ahorró? En la perspectiva de que estos recursos no se cortarán de inmediato, ¿cuánto más y cómo debería ahorrar el país? ¿Cómo sustituir estos ingresos? ¿Existe volatilidad de precios que es necesario neutralizar al tiempo de construir ahorro? Esas y otras variables son materia de un diálogo fiscal en el corto plazo.

El Cuadro No. 2 refleja un cálculo simple para contrastar la volatilidad de los precios de materias primas y su efecto en los países que son productores. Nótese que la desviación estándar es la más alta en los casos del Gas Natural (que afecta a Bolivia y Trinidad & Tobago - 1,82) y esto contribuye al argumento de priorizar este tema en un acuerdo que involucre a la problemática fiscal. En un segundo rango están los países exportadores de petróleo (crudo), como Colombia, Ecuador, México y, por supuesto, Venezuela (en estos casos se tiene una desviación estándar menor a 0,76).

Cuadro No. 2
Volatilidad de Precios y Exportaciones de América Latina y el Caribe

País	Exportación Principal	Desviación Estándar
Argentina	Soja	0.28
Bolivia	Gas Natural	1.82
Brasil	Acero	0.59
Chile	Cobre	0.41
Colombia	Petróleo	0.76
Costa Rica	Bananas	0.44
Ecuador	Petróleo	0.76
El Salvador	Café	0.48
Guatemala	Café	0.48
Guyana	Azúcar	0.48
Honduras	Café	0.48
Jamaica	Aluminio	0.42
México	Petróleo	0.76
Nicaragua	Café	0.48
Panamá	Bananas	0.44
Perú	Cobre	0.41
Paraguay	Carnes	0.23
Trinidad y Tobago	Gas Natural	1.82
Uruguay	Carnes	0.23
Venezuela	Petróleo	0.76

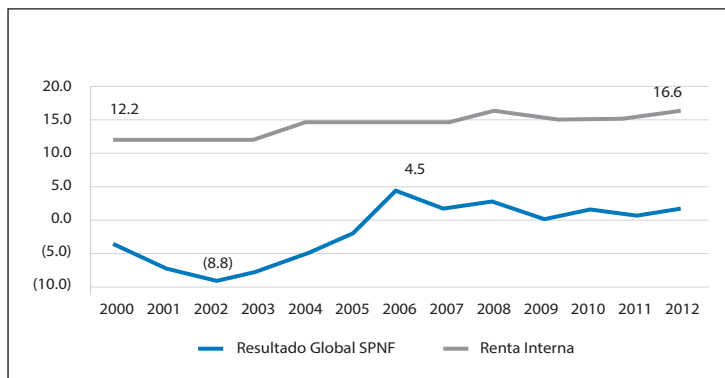
Fuente: Jeffrey Frankel¹¹².

El Gráfico No. 4 aproxima el lente a la realidad boliviana y presenta el resultado global del SPNF, además de la cifra de recaudación de renta interna, ambas como porcentaje del PIB. En el gráfico es posible notar que la tendencia en los ingresos por renta interna ha sido positiva, pero modesta.

¹¹² “Una solución a la prociclicidad fiscal: Chile, pionero en instituciones presupuestarias estructurales”. Calculada sobre el logaritmo del precio en dólares de cada producto durante el período 1970-2008.

En un lapso de 12 años se ha incrementado 4,4 puntos porcentuales, y considerando el año 2006, que en la parte fiscal corresponde al pico de la bonanza, la diferencia es menor (1,9 por ciento). Por un lado, se tiene un proceso muy lento de ampliación del peso de la renta interna y ello llama la atención, más aún al encontrarse dentro del periodo de auge en el que se podía haber generado mayor ingreso, situación que no ha sucedido. Por otro lado, la cifra muestra un nivel de presión tributaria todavía baja. Países de mediano desarrollo poseen este indicador con alrededor del 25 por ciento, para no mencionar a países desarrollados, donde este valor se acerca al 40 por ciento del PIB. Entonces, desde la perspectiva de agenda, se cuenta con un espacio de trabajo significativo para la mejora de ingresos.

Gráfico No. 4
Bolivia: Resultado Fiscal y Presión Tributaria sin rentas de RRNN

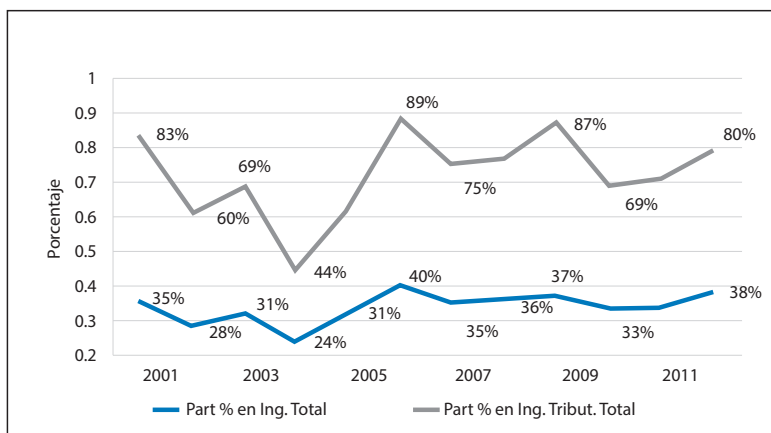


Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

Quizá el mensaje más importante del gráfico anterior lo constituye el desacoplamiento entre las dos variables. Los ingresos fiscales regulares asociados al mercado interno no explican en nada la subida a 4,5 por ciento del superávit fiscal.

En el Gráfico No. 5 se muestran dos indicadores que reportan el peso relativo de los ingresos por rentas de recursos naturales en el total de los ingresos públicos y en el total de ingresos tributarios del SPNF.

Gráfico No. 5
Peso relativo de los ingresos por Rentas RRNN



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

En el cómputo, se ha reducido del ingreso total bruto aquella parte que se destina a la compra de hidrocarburos en el cumplimiento de la competencia de “agregador” que tiene el Estado. Entonces, se trata de una medida neta que devela un peso aún mayor a aquel reportado en el contexto del análisis de la región. Cuando se trata del peso en el ingreso total, el dato sube a poco menos del 40 por ciento. Cuando se trata del ingreso tributario, el peso de los ingresos por explotación de recursos naturales es equivalente al 80 por ciento de lo que el Estado capta por la totalidad de impuestos.

La dependencia del ingreso fiscal es alta respecto de lo que se genera en materias primas (gas, principalmente). Por supuesto que esto es positivo en un escenario donde se anticipa un aterrizaje suave y que todavía estos ingresos estarán disponibles en los siguientes años. No obstante, el contraargumento es que este escenario debe ser motivo de diálogo y consenso respecto a cómo sustituir este flujo cuando el efecto bonanza se vaya diluyendo gradualmente.

III. La prudencia fiscal institucionalizada: reglas fiscales

¿Por qué la discusión respecto de la implementación de una regla fiscal de prudencia resulta importante para la realidad de Bolivia?

Como ya se vio en secciones anteriores, el país con el más alto beneficio de la bonanza ha sido Bolivia, que además logró acumular ahorros de manera casi accidental. Sin una regla o norma respecto a cómo gestionar la bonanza, el riesgo es que eventualmente se consuma totalmente este flujo y no quede nada para los tiempos de contracción. Es decir, el no tener ningún acuerdo, pacto o norma respecto a esta materia deja abierta la puerta para retomar el sendero de siempre: disfrutar el auge, convencidos de que ésa es la nueva realidad de largo plazo, y sorprendernos cuando el ciclo llega a su fin y se enfrentan peores condiciones. El ciclo acabará sin duda, sea por precios, demanda o, finalmente, por el inevitable hecho que los recursos naturales que lo sustentan son finitos. Cuanto más dure este contexto favorable, mejor, pues eso permitirá avanzar en políticas económicas y sociales. Pero teniendo una regla de ahorro y generación de contraciclicidad, la mayor duración del ciclo también permitirá acumular más recursos y capacidades para contrarrestar los bajones.

En la región son varios los países que han pactado e implementado reglas fiscales cuantitativas para asegurar la prudencia, generar capacidad anticíclica y así contener presiones internas. Dos tipos de acciones han sido fundamentales: los balances estructurales y la conformación de fondos de estabilización que ayuden a enfrentar los retos de un flujo que, en esencia, es volátil y se agota. Las motivaciones también responden a un propósito de economía política. Sin normas ni acuerdos respecto de esta materia, este flujo extraordinario se convierte en una suerte de bolsa común y, por lo tanto, ello motiva a fuertes presiones para apropiarse de la mayor parte de éste. La lógica es clara, los actores hacen todo lo posible para apropiarse de una parte sustancial, puesto que saben que si no lo hacen, otro lo hará.

La combinación de reglas fiscales y fondos de estabilización corresponde a la experiencia de Chile, Ecuador, México y Venezuela. Por su parte, el esquema de reglas fiscales solas está en Perú, en tanto que la práctica de fondos fiscales sin reglas numéricas está en Trinidad y Tobago. Bolivia es el único país donde no existe nada en esta materia, y valga anotar que la tradición en el país no es necesariamente la prudencia y la visión de mediano y largo plazo. Entonces, en la perspectiva de que el ciclo todavía durará y existe la oportunidad de ahorrar (además ya existe algo ahorrado), resulta absolutamente pertinente construir un mecanismo propio, para lo cual resulta informativo conocer las experiencias de los vecinos. En lo que sigue, se presenta los alcances, éxitos y problemas de estos casos como insumo para el diálogo en el marco de un posible acuerdo o pacto fiscal.

III.1. El caso de Chile

El primer esfuerzo de herramienta contracíclica data del año 2001. El concepto central es que existe un balance estructural de largo plazo que es consistente con el crecimiento potencial del producto. Entonces, los ingresos no esperados –que resultan de un crecimiento por encima de la tendencia de largo plazo– se consideran excepcionales y deben ser ahorrados¹¹³.

Este esquema apunta a limitar las políticas procíclicas al insertar componentes de estabilización automática en el lado de los ingresos. La regla fija un techo máximo al gasto de manera ex ante. Es decir, al proyectar sólo ingresos estructurales (consistentes con el crecimiento potencial de largo plazo), quedan excluidos todos los ingresos extraordinarios. No son parte del presupuesto público y, por lo tanto, no es posible gastarlos¹¹⁴. Los ingresos son estimados calculando el crecimiento en estado estacionario y tomando precios de largo plazo para el cobre, que usualmente es una ponderación de precios del pasado reciente con estimaciones futuras independientes. Si los precios del cobre son superiores a lo estimado y generan más flujo que el proyectado, entonces esa diferencia se convierte en ahorro. Igualmente, si la economía crece más que lo estimado, y ello permite mayores ingresos tributarios regulares, la diferencia no esperada también va a conformar el ahorro.

La regla estructural de Chile no está explícita en ninguna ley; sin embargo, todos los gobiernos desde el año 2001 han cumplido este principio de prudencia y generación de capacidad contracíclica. En el año 2006 pasó por el Congreso la llamada Ley de Responsabilidad Fiscal, con la que se institucionalizaron algunos aspectos del Balance Estructural. Ello no significó, sin embargo, que los gobiernos tengan que observar una meta específica fijada por ley o tengan que adoptar como mandato una forma única de cálculo del Balance, lo que dejó un margen adecuado para los ajustes y mejoras técnicas. Esta ley complementó lo que ya se tenía con la creación de dos fondos: el Fondo de Estabilización Económico y Social y el Fondo de Reserva de Pensiones.

Es interesante notar que en el caso de Chile la regla del Balance Estructural es una norma autoimpuesta por el Poder Ejecutivo, puesto que la totalidad de las capacidades fiscales se concentran en el Presidente de la República. Una clara desventaja de este esquema, en un contexto de presiones para acceder al ahorro, es que quienes presionan saben que eventualmente el Presidente puede dejar de lado la norma autoimpuesta. Particularmente en países donde la pugna por la renta es muy fuerte, el esquema de Chile no funcionaría y menos sin una ley que limite el accionar del propio Ejecutivo y la conducta de quienes buscan romper la regla y acceder a los recursos. En contraparte, el hecho que no sea ley ha permitido flexibilidad para mejorar la regla. Por ejemplo, con la sola decisión técnica de la Dirección de Presupuesto se ha logrado expandir la cobertura de la regla que en un principio aplicaba al gobierno central (fundamentalmente Tesoro Nacional).

Inicialmente, la meta en el balance era lograr un superávit de 1 por ciento del PIB¹¹⁵, cifra que buscaba dar respuesta a un déficit operativo estructural recurrente y contribuir a fortalecer el patrimonio neto del Banco Central de Chile. Por otra parte, también se requería generar ingresos adicionales para enfrentar el tramo de las pensiones de jubilación, que estaban garantizadas por el Estado. En 2008 la meta fue reducida a un superávit de 0,5 por ciento del PIB y este cambio se sustentó en una mejora en las condiciones macrofiscales y la atenuación de riesgos, además de que el contexto había permitido acumular ingresos extraordinarios.

¹¹³ Consultar: http://www.bcentral.cl/estudios/revista-economia/2001/dic2001/recv4n3dic20015_27.pdf.

¹¹⁴ En contraste, en el caso boliviano los ingresos extraordinarios, como ser las regalías superiores a las calculadas, son automáticamente incorporadas al presupuesto público en virtud de la Ley 2042, por la que estos recursos son habilitados para el gasto en el año corriente.

¹¹⁵ http://www.dipres.gob.cl/594/articles-89713_BCA_2013.pdf.

El año 2009, que corresponde a la última crisis, la meta fue reducida aún más para poder dar paso a medidas contracíclicas como respuesta al enfriamiento de la economía. El balance estructural ha demostrado ser una herramienta pertinente para esa economía y funciona no obstante que depende de la disciplina del Poder Ejecutivo. Esta regla, además, ha sido fortalecida con la participación de dos paneles de expertos independientes que trabajan en las proyecciones de variables clave, como:

- i. El precio del cobre.
- ii. El crecimiento potencial del producto¹¹⁶.

El Ministerio de Hacienda recibe de estos expertos proyecciones a 10 años para el precio del cobre (cada año se actualizan estas proyecciones). Con estos datos se calcula un promedio simple de las proyecciones que en determinados casos toma también datos recientemente observados. En el caso de las proyecciones de crecimiento del PIB se reciben estimaciones a 5 años, donde se proyectan variables importantes, como:

- i. Empleo.
- ii. Inversión total.
- iii. Productividad total de los factores productivos.

Lo que el panel produce es una función de producción (Cobb-Douglas), donde la serie histórica, más las proyecciones, son segmentadas en sus componentes de tendencia y ciclo usando la técnica estándar del Filtro de Hodrick y Prescott. Se calcula la Brecha y, finalmente, se dispone el uso del dato de tendencia para efectos del cálculo de ingresos. Este equipo de expertos se ha mantenido relativamente estable en cuanto a sus miembros, los que son académicos y profesionales considerados expertos en esta materia. No obstante que ninguno de los paneles fue creado mediante norma legal, es interesante notar que ellos funcionan y son parte de los mecanismos formales de gestión de balance fiscal.

Recientemente, el panel ha avanzado calculando elasticidades desagregadas para cinco tipos de impuestos en el cálculo de los ingresos públicos no vinculados al cobre y otros minerales de relevancia. Asimismo, el panel de expertos ha generado información anticipada debido al contexto electoral del país (elecciones generales en noviembre de 2013) y han anticipado un precio menor para el cobre; todo ello, a petición del propio gobierno a través del Ministro de Hacienda. El dato es cercano a US\$ 3 dólares la libra fina¹¹⁷. Es interesante notar que el peso de las recomendaciones del panel ha hecho que el Ejecutivo asuma una posición muy cautelosa en el sentido de afirmar que “Chile no cree que va a tener más recursos por el precio del cobre a largo plazo”.

El principio del Balance Estructural ha sido efectivo en atenuar la volatilidad de los precios y lograr capacidad contracíclica. Durante la bonanza, los precios del cobre se cuadruplicaron (2003-2008) y luego en 2009 se contrajeron en 25 por ciento. De no existir el esquema de balance, todo esto hubiera significado la transmisión de la volatilidad a la economía y presiones de calentamiento (por ejemplo inflación) en la subida, así como un enfriamiento abrupto (deflación y caída del PIB) en la bajada.

¹¹⁶ Ambos son datos clave para la proyección de los presupuestos públicos.

¹¹⁷ http://www.revistatecnosmineros.com/?option=com_content&view=article&id=14760:presupuesto-2014-adelantan-discusion-y-expertos-preven-menor-precio-del-cobre-&catid=4:titulares&reset-settings

El gasto real creció en 18 por ciento en 2009, año que coincide con la crisis internacional. Ello efectivamente le permitió al Estado ser contracíclico y dar uso al ahorro de la bonanza en el momento preciso en el que la economía requería de un impulso fiscal. Los recursos acumulados en el Fondo de Estabilización Económica y Social sirvieron para expandir el gasto social y las obras públicas, de modo que se amortiguó el ciclo económico y se contribuyó a mitigar expectativas negativas respecto de la crisis y su impacto en el país.

Extrapolando esta experiencia a otros contextos, cabe señalar algunas potenciales deficiencias del mismo si fuera aplicado sin mayor reflexión en otra realidad. Una primera (más de economía política) es que sin una norma de jerarquía, precedida de un consenso (pacto para utilizar la motivación de esta publicación), el sistema podría ser fácilmente vulnerado. El resultado final no es la herramienta per se sino el hecho de que ésta permite ahorrar en el auge; sin embargo, si al final del día estos recursos son capturados por diversos sectores (mediante presión a los gobiernos, por ejemplo) el sistema no contribuiría en nada a atenuar el ciclo.

Una segunda observación tiene que ver con algo fundamental, que es la credibilidad en el sistema. En la medida en que las reglas se hacen más sofisticadas y complejas (lo que obedece a un esfuerzo comprensible por perfeccionar el contenido técnico), indiscutiblemente se pierde la sensación de transparencia. Siendo que esto se construye con consenso, el flujo de información y el entendimiento se debilitan con la complejidad técnica. En consecuencia, en un contexto de un país con ciertas características, cuanto más simple el mecanismo, mejor será entendido por políticos y otros actores que validan su legitimidad como herramienta de bien común¹¹⁸.

El Cuadro No. 3 muestra la evolución del gasto total nominal y real del gobierno central, donde se aprecia tasas de crecimiento importantes para el 2008 y 2009. Incluso el 2010 se alcanzó una expansión del 8 por ciento, que es una cifra alta en comparación a los años pre crisis en los que se acumuló ahorro.

Cuadro No. 3
Chile: Gastos Totales del Gobierno Central
(Millones de pesos y porcentajes)

Descripción series	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Gasto público Nominal	9,138,559	9,786,611	10,681,648	11,721,597	13,285,558	15,695,899	18,280,537	20,038,879	21,041,980	22,882,186
Inflación	1.07%	2.43%	3.66%	2.57%	7.82%	7.09%	-1.38%	1.41%	3.30%	3.01%
Inflación Acumulada	0.01	0.04	0.07	0.10	0.18	0.25	0.23	0.25	0.28	0.31
Deflactor	1.01	1.04	1.07	1.10	1.18	1.25	1.23	1.25	1.28	1.31
Gastos Reales (Gov. Central)	9,041,812	9,455,663	9,967,943	10,682,217	11,302,048	12,592,987	14,830,875	16,073,537	16,442,901	17,469,985
Crecimiento Gastos Reales		5%	5%	7%	6%	11%	18%	8%	2%	6%

Fuente: Elaborado con datos el Banco Central de Chile

En consecuencia, es posible apreciar la evolución contracíclica en el gasto fiscal, con tasas relativamente bajas hasta 2007 (la subida del auge) y tasas mucho más altas en los siguientes años (el tramo de bajada).

¹¹⁸ Ver: <http://www.bcentral.cl/estudios/revista-economia/2011/ago/recv14n2ago2011pp39-78.pdf> .

III.2. El caso de Ecuador

El producto impulsor de la bonanza en Ecuador es el petróleo y, en torno a los ingresos generados por éste, se han generado dificultades de gestión fiscal. El país no ha encontrado procesos de diálogo y desarrollo de institucionalidad para el manejo de esta renta. Se han llevado adelante varios esfuerzos de legislación, pero los cambios normativos han sido frecuentes, de modo que lo fijado en un momento ha tenido muy corta vigencia¹¹⁹.

Lo experimentado por Ecuador refleja la necesidad de un diálogo que ayude a construir consensos sobre la materia y se adecue también al esquema de pacto fiscal. Quizá el problema central en el Ecuador se centre en la falta de confianza de las partes involucradas, particularmente de quienes potencialmente se beneficiarían de la renta del petróleo. La tendencia generalizada fue a pre destinar rentas y, con ello, crear inflexibilidad en el presupuesto público. Se ha tendido a fragmentar el ingreso público y se asignó recursos ex ante a beneficiarios que fueron efectivos en la pugna por la apropiación de ésta. Entonces, el problema ha devenido en complicaciones de iliquidez, ya que todo futuro ingreso ya tenía dueño identificado; así, lo asignado ex ante debería ser distribuido a sus titulares de inmediato, de modo que el gasto se incrementó en la expansión del ciclo económico y se contrajo en la bajada.

Un punto de partida del análisis fue la creación del Fondo de Estabilización del Petróleo en el año 2000. El objetivo fue que de cada dólar de ingreso por la venta de petróleo, se tomen 45 centavos para este fondo, siempre que dicho dólar esté por encima de la proyección presupuestaria de ingresos, en tanto que el restante 55 por ciento se distribuiría mediante rentas pre destinadas a proyectos e inversiones. Fue poco lo que se acumuló en este fondo y, por lo tanto, su impacto fue limitado. En el año 2002 se promulgó la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, en la que se incorporó una regla numérica para el balance fiscal que aplicaría al Gobierno Central, y se lanzó un nuevo fondo para los excedentes del petróleo¹²⁰.

Las reglas fiscales establecieron tres criterios:

- i. Un límite al crecimiento anual del gasto primario expresado en términos reales (3,5 por ciento).
- ii. Una meta para reducir el déficit sin petróleo en por lo menos 0,2 puntos porcentuales del PIB de manera anual, hasta llegar a un valor igual a cero.
- iii. Un mandato para reducir la deuda pública (ratio), hasta llegar a no más de 40 por ciento del PIB.

En dicho momento, el Ecuador estaba logrando ingresos por la explotación de un nuevo ducto (OCP)¹²¹ y el objetivo fue que el nuevo fondo reciba la totalidad de los ingresos generados por éste. De ahí se destinarían a la reducción de la deuda pública un 70 por ciento; 20 por ciento estaba dirigida a estabilizar el presupuesto público, en la medida en que fueran surgiendo gastos vinculados a desastres naturales y emergencias. El 10 por ciento restante estaba dirigido a salud y educación. En la medida en que los ingresos se incrementaron, los gobiernos enfrentaron dificultades en contener las presiones de grupos que pugnaron por la distribución, incluyendo a los gobiernos subnacionales. Al final, se perforaron algunas de las restricciones y los fondos comenzaron a mermar, de modo que la capacidad contracíclica también se vio debilitada.

¹¹⁹ La CEPAL ha publicado un estudio para el año 2012 sobre el caso de Ecuador. http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/4/45764/trabajo_Xavier_Davalos.pdf.

¹²⁰ Ver: <http://www.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/Hidrocarburos/ae53.pdf>.

¹²¹ Oleoductos de Crudos Pesados del Ecuador (OCP) S.A.

En la medida en que se buscó implementar la regla de 3,5 por ciento de crecimiento real del gasto y, al mismo tiempo, se predestinaron rentas, el resultado final fue una mayor inflexibilidad en el presupuesto, al punto que el gobierno central tenía totalmente limitado su accionar en política fiscal. Los pequeños espacios de gasto adicional eran cubiertos enteramente por los beneficiarios de las rentas destinadas, de modo que, a nivel consolidado, el gasto se convirtió en un pesado buque que se trasladaba por la sola inercia, sin que exista capacidad de conducción y re direccionamiento del gasto. Una lección central de este proceso es que una vez que se predestinan rentas, es poco menos que imposible cambiarlas y reasignarlas en función de un programa o plan económico en la parte fiscal.

En suma, la meta de reducción del déficit fiscal sin petróleo no fue cumplida y las excepciones establecidas en su normativa fueron empleadas (frecuentemente) para acceder a los recursos. Se declararon situaciones de emergencia económica que abrieron las compuertas del fondo y los conflictos con los propios sectores interesados en llegar a los recursos terminaron declarándose como emergencias.

Por otra parte, el propio gobierno, frente a la rigidez en el gasto, ideó un esquema por el cual colocaba deuda en el mercado interno que luego era recomprada por el fondo (que tenía el mandato de reducir el stock de deuda).

En el año 2005 se pasó hacia una nueva reforma que eliminó de los límites al gasto aquél destinado a inversiones (Gasto de Capital). Al tiempo, se eliminó el Fondo del Petróleo y se consolidaron esos recursos al presupuesto ordinario, con lo que se fijaron destinos (rentas pre destinadas) que hicieron aún más inflexible el gasto. En 2008, la Asamblea Constitucional eliminó todas las reglas fiscales que fueron sustituidas por un principio que estipuló que el gasto corriente del Estado podía ser financiado solamente con ingresos no vinculados al petróleo.

El nuevo principio, si bien fue perfectamente afín al concepto del ahorro de ingresos extraordinarios, probó ser complejo desde el punto de vista del reacomodo de gastos que ya fueron previamente comprometidos y dieron lugar a una burocracia con poder de presión. Con esta modificación (fuerte y poco perceptiva de la realidad) el apoyo político al concepto del ahorro y la contraciclicidad fue diluyéndose en la sociedad.

El hecho de no tomar en consideración la viabilidad de este principio, condujo a que las entidades públicas realicen modificaciones contables para viabilizar gasto corriente; un ejemplo, fue la contratación de consultores para proyectos (gasto de capital) que, en los hechos, cumplían funciones asociadas a gestión y gasto corriente. Hacia finales de 2008, los gastos de capital prácticamente se habían duplicado en la contabilidad ecuatoriana.

En síntesis, el caso de Ecuador muestra varios esfuerzos en el sentido correcto para lograr ahorro público y capacidad contracíclica. Sin embargo, también refleja la complejidad para alcanzar lo anotado, a pesar de que, a diferencia de Chile, se impulsó normativa legal al respecto, pero con limitado consenso durable en el tiempo. Las reglas fiscales fueron cambiadas muchas veces, lo que denota poco análisis respecto de su viabilidad y aceptación, particularmente en un contexto de pugna interna por los recursos del petróleo. Peor aún, se predestinaron estos recursos, de modo que se generaron propietarios perpetuos de estas rentas futuras.

III.3. El caso de México

México desarrolló experiencias en materia de fondos generados con las rentas de los recursos naturales desde el año 2000. Entonces, se instauró el primer fondo de estabilización del petróleo, que se nutría con un flujo de ingresos fiscales que estaban por encima de los montos originalmente presupuestados. Es decir, de manera regular, durante el año, se contrastaban los montos presupuestados (aprobados por ley) y los efectivos. La diferencia se destinó al fondo. A efectos de usar los recursos acumulados en el fondo, se determinó que éstos serían desembolsados cuando los ingresos por exportaciones de petróleo se contrajeran debido a una bajada de precios superior a US\$ 1,5 dólares por barril (esto con relación al precio de referencia empleado en la construcción del presupuesto).

Tan sólo dos años después se dispuso que se pueda desembolsar del fondo si es que se produjere cualquier diferencia entre el precio real y el precio presupuestado. Así, se eliminó el margen de US\$ 1,5 dólares por barril. Fue tal la diferencia entre estas dos cifras en 2002 que hacia finales de gestión prácticamente el fondo había sido consumido. Luego, en 2006, se aprobó una nueva normativa, la llamada Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Fiscal¹²².

En este nuevo marco se fijaron metas para el Balance Fiscal y se normó el procedimiento de presupuestación bajo escenarios de incertidumbre en el precio del petróleo, básicamente buscando la implementación de una cultura de prudencia en la materia. También se definieron fondos a ser alimentados con la renta del petróleo y un marco presupuestario plurianual. Respecto de la regla, se determinó una meta de cero déficit a partir del efectivo (particularmente se eliminaron los conceptos de devengado en el ingreso-transferencias pendientes como cuentas por cobrar asociadas a la renta del petróleo). Esa ley exigía que el presupuesto anual sea presentado en un marco de proyección (de parámetros agregados) a cinco años, y todo lo anotado se aplicaba al Balance del Gobierno Federal (Gobierno Central, Seguridad Social y algunas empresas del Estado).

Como en otros casos, el gran reto fue la definición del precio referencial del producto generador de renta en el presupuesto (petróleo, en este caso). Se definió la construcción de un precio de referencia para el crudo, el mismo que resulta de un cálculo en el que se pondera con 75 por ciento las estimaciones de precios futuros (aquí también entran los datos en los mercados forward, cuando tengan profundidad y sean relevantes). El 25 por ciento restante corresponde a datos históricos del barril en los últimos 10 años. Establecido lo anterior, se definió que todo excedente producto de un precio mayor al de referencia sea usado, prioritariamente, para compensar brechas en los presupuestos que dieron lugar a “sobregiros”. Es decir, de principio se aceptaron situaciones en las que se puedan ejecutar gastos sin que existan saldos presupuestarios (de modo que después se regularizarían los sobregiros).

Luego de los ajustes señalados, lo restante se destinó a tres fondos en un 90 por ciento, y el restante 10 por ciento, a inversiones a nivel de los estados de la Federación. El primer fondo tuvo el objetivo de contribuir a la estabilización del ciclo; el segundo, con el propósito de financiar extraordinariamente a PEMEX (Petróleos de México, empresa estatal del petróleo); y el tercero fue destinado a apoyar las inversiones de las entidades federales.

Bajo el esquema descrito, cuando los ingresos del petróleo son inferiores a los presupuestados debido a menores precios o liquidaciones menores por variación cambiaria (apreciación del Peso Mexicano), los recursos del fondo deberían ser usados para compensar las pérdidas.

¹²² <http://mexico.justia.com/federales/leyes/ley-federal-de-presupuesto-y-responsabilidad-hacendaria/titulo-segundo/capitulo-ii/>

Hasta el año 2010, se determinó que los excedentes se acumulen en el primer fondo hasta un valor equivalente a 1,5 por ciento del PIB, y los excedentes por encima se destinen al segundo fondo, el mismo que desembolsa un 50 por ciento para inversiones de gobiernos subnacionales; 25 por ciento para inversiones de PEMEX, y un 25 por ciento restante para acumular recursos destinados a enfrentar una reforma del sistema previsional.

La crisis de 2009 que afectó a México, por su vinculación comercial con Estados Unidos, dio paso a cambios en las reglas. A inicios de esa gestión, la inversión hacia PEMEX fue excluida del cálculo del balance en la regla fiscal, de modo que esto dejó un margen significativo para que se ejecute otro gasto de manera discrecional y se apoye la política fiscal contracíclica. Segundo, el escenario particular de vulnerabilidad activó una cláusula de excepción en la regla, de modo que se permitió una ampliación temporal del déficit proyectado para la gestión 2010. En suma, México instauró reglas fiscales que le permitieron ahorrar en bonanza, limitar el crecimiento del gasto inercial en esos periodos y, por lo tanto, controlar el déficit fiscal en el tiempo.

Una desventaja clara es la siguiente: una regla fiscal que apunta al balance fiscal, y no genera ahorros a partir de los ingresos, resulta procíclica cuando en la elaboración del presupuesto fiscal se incorporan las tendencias a la subida de precios. Por ejemplo, si se anticipa para la gestión un flujo importante de ingresos vinculados a mayor volumen de exportación de recursos naturales (por mayor producción), combinado con precios altos, al incorporarse esto en el presupuesto, se destina todo ese ingreso excepcional al gasto de la gestión. Así, en expansión se gasta todo el ingreso atípico, y en la contracción no se tiene una fuente de recursos para atenuar el ciclo. Más aún, la regla que apunta al balance fiscal refleja una señal mal entendida para que deliberadamente se adopten los precios más altos posibles (del petróleo) en la proyección de los ingresos.

En consecuencia, no basta tener la regla del balance entre ingresos y gastos, o una meta de reducción de déficit global. El punto central es el cálculo de la renta de largo plazo, no sujeta a ciclo. Es decir, separar y no incluir en el gasto aquel ingreso que está por encima de la tendencia estacionaria. Para ello hace falta tener un precio de más largo horizonte en las materias primas.

Cuadro No. 4
México: Gastos del Gobierno Federal
(Millones de Pesos)

	2,003	2,004	2,005	2,006	2,007	2,008	2,009	2,010	2,011	2,012
Total Gasto Gob. Federal	1,232,942	1,373,362	1,513,210	1,739,467	1,929,660	2,242,461	2,260,384	2,438,437	2,685,190	2,865,638
Inflación del Periodo	4.7%	7.0%	3.69%	5.1%	7.5%	9.5%	5.7%	4.4%	7.3%	6.1%
Inflación del Periodo Acumulada	4.7%	11.7%	15.4%	20.5%	28.1%	37.5%	43.2%	47.6%	54.9%	61.0%
Gasto a precios Constantes (2003)	1,177,633	1,229,077	1,310,929	1,443,179	1,506,941	1,630,796	1,578,095	1,652,187	1,733,423	1,779,695
Deflactor (2003)	1.05	1.12	1.15	1.21	1.28	1.38	1.43	1.48	1.55	1.61
Var % del gasto Federal Real		4.4%	6.7%	10.1%	4.4%	8.2%	-3.2%	4.7%	4.9%	2.7%

Fuente: Elaborado en base a cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía

El cuadro reporta, a partir de cifras oficiales, la evolución del gasto federal entre 2003 y 2012. Los años de mayor crecimiento real (también nominal) se produjeron entre 2006 y 2008, para contraerse en 2009, en medio de la crisis financiera que afectó a los países desarrollados.

En ese año, los gastos se redujeron en -3,2 por ciento (contracción real), para recuperarse a un nivel ligeramente inferior al 5 por ciento en los años siguientes, hecho que induce a pensar que la política anticíclica fue inefectiva, no obstante el esfuerzo para establecer mecanismos institucionales para desarrollarla.

III.4. El caso de Perú

La crisis del Perú en los años 90 marcó el inicio del interés por lograr balances fiscales de largo plazo. La deuda pública había crecido de manera sostenida, y se enfrentaba el reto de generar excedentes para reducir el grado de vulnerabilidad de las finanzas públicas, al tiempo de impulsar la adopción de reglas fiscales numéricas para limitar la tendencia deficitaria. En 1999, se aprobó la Ley de Responsabilidad Fiscal como la herramienta central para crear una cultura de disciplina fiscal y transparencia. La ley se modificó parcialmente el año 2003 y cambios adicionales se concretaron en 2007. La norma fijó procedimientos para transparencia y fiscalización, así como el mandato para que el Poder Ejecutivo presente un marco plurianual de variables macroeconómicas con un horizonte de tres años.

La regla fiscal establecía como meta un valor de déficit para cada periodo de los tres considerados, con una tendencia gradual hacia la baja. A su vez, determinaba límites (en términos reales) al crecimiento del gasto público (incluyendo a los gobiernos subnacionales), lo que también implicaba fijar techos a los gobiernos locales. Es interesante notar que las metas al déficit por sí solas no generan ahorro y deben ser complementadas con techos efectivos al gasto.

Técnicamente, en un escenario de cero déficit, es posible incorporar todo el ingreso de la gestión (el asociado a las rentas de Recursos Naturales también) y ejecutarlo en el gasto.

A inicios de la década de los 2000, se había determinado un sendero de reducción del déficit que transcurriría en un lapso de dos años de 2 a 1 por ciento del PIB. En el año 2003, esta meta fue ampliada nuevamente a 2 por ciento, en el propósito de bajar el déficit en un plazo mayor hasta el año 2005; por su parte, la meta referida al crecimiento real de los gastos se amplió también en 2003, de modo que pasó de 2 a 3 por ciento en términos reales. Por otra parte, una decisión que debilitó la regla fue la reducción en la cobertura, de modo que el concepto de límite al crecimiento del gasto fue aplicado fundamentalmente al Gobierno Central (sobre los salarios, compra de bienes y servicios, así como los gastos dirigidos para cubrir las obligaciones del sistema de pensiones), y el gasto corriente se amplió a 4 por ciento. Finalmente, en 2008 el Congreso de la República aprobó una normativa que excluyó al Ministerio de Salud de los techos fijados al gasto.

Lo descrito corresponde a una trayectoria de complejidades en la fijación de metas y su cumplimiento. Las reglas numéricas fueron modificadas de manera frecuente en periodos cortos de tiempo. En particular, durante los primeros años de aplicación (2000 a 2002), el cumplimiento de las reglas numéricas fue irregular, pero con la mejora en los ingresos de rentas de la minería y otros recursos naturales, las metas de déficit fueron alcanzadas hasta 2008. En el caso de los límites a los gastos gubernamentales, el cumplimiento fue parcial.

A pesar de las frecuentes modificaciones, se logró generar ahorros que fueron de mucha importancia más adelante. Respecto de la meta de déficit, cabe reiterar que conceptualmente el objetivo de bajar a cero el saldo no aseguró la generación de ahorro fiscal para potenciales acciones contracíclicas. La capacidad de ahorro fiscal se hizo explícita en la última crisis de 2009 y se plasmó en un significativo estímulo fiscal, que fue posible gracias a lo acumulado durante la bonanza (no obstante que el gasto subió en dicho periodo), lo que permitió expandir la política fiscal para compensar la contracción.

Luego de la confirmación de la crisis internacional en 2009, se aprobó la modificación del techo de déficit para que éste llegara hasta un 2 por ciento del PIB para el bienio 2009-2010, con la intención de que se regrese a un máximo de 1 por ciento en 2011. El resultado final de contracíclicidad no es definitivo, pero queda claro que el Perú tuvo la capacidad para gastar más (aunque no se puede precisar si lo mismo vale para el ahorro).

En el Cuadro No. 5 se presentan datos que corroboran lo argumentado, principalmente en cuanto a la expansión real del gasto durante los años de contexto adverso y crisis. Por una parte, la variación en el gasto total llegó a dos dígitos entre 2005 y 2007, mientras que se redujo en el periodo inmediatamente previo a la crisis. En 2010, luego de evidenciada la crisis, el gasto se expandió nuevamente (10,6 por ciento), de modo que esa respuesta contribuyó, sin duda, a atenuar el impacto del ciclo.

Cuadro No. 5
Peru: Gasto Fiscal (Gov. Central) a precios constantes de 1994

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Gasto Anual Gov. Central (Millones Nuevos Soles)	21,993	22,938	25,338	28,046	31,027	32,014	34,745	38,426	41,355	43,331
Var % en Gasto		4.29%	10.47%	10.69%	10.63%	3.18%	8.53%	10.60%	7.62%	4.78%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú

III.5. El caso de Trinidad y Tobago

Trinidad y Tobago es una de las economías más fuertes del Caribe y la explotación de gas natural, junto a la aplicación de tecnología para generar Gas Natural Líquido, han hecho que este país sea un importante proveedor de este energético en la región. La exportación de gas es la fuente principal de la renta nacional y, claramente, es un caso donde alguna regla de ahorro que permita desarrollar capacidad contracíclica es importante. El enfoque inicial en el año 2000 fue la creación de un fondo para la estabilización del ingreso fiscal que, además de acumular recursos, también pueda contribuir al desarrollo de disciplina e institucionalidad fiscales, junto a ahorro que pueda ser dispuesto en periodos de bajos precios¹²³.

Este fondo no fue aprobado por el Parlamento y su funcionamiento no fue efectivo por muchos años. La normativa estableció que se debían depositar recursos, cuando los ingresos por la venta de hidrocarburos excedan las estimaciones presupuestarias en un 10 por ciento. Un primer alcance es que las estimaciones presupuestarias suelen incorporar provisiones por el auge, de modo que el ahorro (requerido) surgiría de un excedente más allá de la previsión de las cifras de la bonanza. La estimación de ingresos y los supuestos sobre el precio del gas son variables discrecionales a cargo del Poder Ejecutivo. Sin embargo, se pensó que cerca del 66 por ciento de los ingresos no esperados puedan ser ahorrados. En el año 2007 el mencionado fondo fue sustituido por otro fondo (Fondo para la Herencia y la Estabilización), cuyo capital inicial fue nutrido con los saldos no ejecutados del fondo previo.

¹²³ Republic of Trinidad and Tobago, "Act No. 6 of 2007", March 2007 where the Interim Revenue Stabilization Fund (IRSF) is mentioned.

A diferencia del anterior caso, este fondo fue creado con el objetivo expreso de acumular ahorro, al tiempo de lograr aislar al resto de la economía de la volatilidad de precios, que genera problemas de crecimiento errático y procíclico. La regla para este fondo definió que cerca de dos terceras partes del ingreso excedente (por encima del presupuesto) sea depositado en el Fondo, cuando dicho excedente sea superior en más del 10 por ciento.

Como en casos anteriores, el punto es que la formulación presupuestaria puede ser tal que se incorpore la mayor parte de la subida de precios y, por lo tanto, al incorporar estos ingresos, también (por efecto del balance) se incorporen gastos, de modo que aquel margen “extra” pueda ser muy bajo y el ahorro marginal.

A efectos del gasto, se dispuso que se puedan ejecutar recursos del fondo cuando los ingresos fiscales sean inferiores a los presupuestados, en un margen superior al 10 por ciento. Los desembolsos, desde el fondo, pueden llegar a cubrir el 60 por ciento de la brecha sin que ello implique un consumo de más del 25 por ciento de lo efectivamente acumulado. En la formulación presupuestaria, se toma un promedio móvil de 11 años para los precios clave (petróleo y gas) en una combinación de precios históricos y proyecciones.

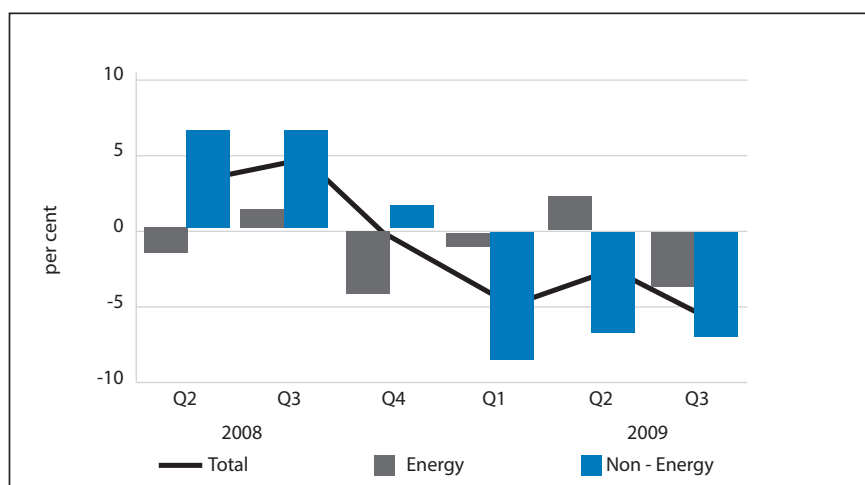
En el caso de Trinidad y Tobago, un presupuesto poco austero tendría con mucha certidumbre acceso al ahorro, situación que es contradictoria a lo que inicialmente se buscaba. Por otra parte, lo que se requiere es inyectar recursos ante un escenario de ralentización o contracción del producto. Sin embargo, no se vinculó la disposición de ahorros en función de variables como el crecimiento trimestral del PIB o un indicador oficial de actividad económica de corto plazo¹²⁴. Con todo, el resultado en Trinidad y Tobago fue predominantemente procíclico, puesto que el gasto público se incrementó en el auge, y no hubo expansión importante en el periodo de contracción.

La economía de Trinidad y Tobago se contrajo en 5,6 por ciento hacia el tercer trimestre de 2009, de modo que el efecto de la crisis de los países desarrollados fue real. En el caso del sector energético, la caída fue de 3,8 por ciento, mientras que el sector no energético experimentó una declinación mayor (6,8 por ciento).

En el Gráfico No. 6 se muestra el crecimiento del PIB entre 2008 y 2009, donde se puede apreciar inequívocamente el impacto de la crisis que llevó a cifras negativas al sector energético y no energético.

¹²⁴ Varios países calculan un Índice Mensual de Actividad Económica.

Gráfico No. 6
Trinidad y Tobago: Crecimiento del PIB trimestral



Fuente: Banco Central de T&T.

Por su parte, en el Cuadro No 6 se puede verificar lo sucedido con los gastos públicos, los cuales subieron a tasas dinámicas durante el pico de la bonanza y luego descendieron para desplomarse en 2010, con una contracción de 12 por ciento (a precios de 2003).

Cuadro No. 6
Trinidad & Tobago Gastos de Gobierno Totales

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Gastos TT\$ Millones (nominal)	15803	19120	24641	31198	37766	44715	45731	43675
Inflación (Fin de Periodo)	3%	5.60%	7.20%	9.10%	7.60%	14.50%	1.30%	13.40%
Inflación Acumulada	0.03	0.086	0.158	0.249	0.325	0.47	0.483	0.617
Deflactor	1.03	1.086	1.158	1.249	1.325	1.47	1.483	1.617
Gastos TT\$ Millones (Precios de 2003)	15,343	17,606	21,279	24,978	28,503	30,418	30,837	27,010
Variación % de gastos públicos		15%	21%	17%	14%	7%	1%	-12%
Fuente: Banco Central de T&T.								

En suma, la experiencia de este país muestra un desarrollo procíclico en el que el gasto se incrementó con las rentas extraordinarias y se contrajo con la caída de ellas.

III.6. El caso de Venezuela

El análisis de este país es insoslayable cuando se trata de recursos naturales no renovables, y cabe recordar que la historia de Venezuela está llena de subidas y caídas en su economía. Hacia mediados de la década de los 70 se creó el primer fondo de inversión con los recursos de la bonanza del petróleo, el que tenía como objetivo ahorrar una parte de la masiva prosperidad fiscal generada entonces.

Poco tiempo transcurrió para que una parte de las reservas del fondo sean utilizadas en el financiamiento de inversiones domésticas, principalmente aquellas llevadas adelante por empresas del Estado. También, estos recursos financiaron la compra de participaciones accionarias del Estado en empresas de economía mixta. El resultado final de estos dos tipos de acciones fue adverso, puesto que reportaron cuantiosas pérdidas antes de desaparecer. Para tener una idea de magnitud, en 1972 las exportaciones de petróleo de Venezuela sumaron US\$ 3.100 millones, y para inicios de los años 80 (años en los que se concreta la crisis de la deuda) las ventas habían sumado más de US\$ 20 mil millones. Durante todos esos años de auge el fondo creado a mediados de los años 70 había ahorrado US\$ 2.500 millones, cifra que corresponde al 12,5 por ciento del total. La diferencia de US\$ 17.500 millones se había trasladado, por intermedio del sector público, al consumo y dos destinos puntuales:

- i. Expansión de las importaciones.
- ii. El rescate de empresas estatales con problemas.

Los recursos del fondo fueron usados discrecionalmente para diversos fines, incluyendo objetivos políticos antes que económicos. En un país cuyos ingresos fueron altos se fijaron subvenciones no focalizadas a la energía eléctrica, lo que señaló erróneamente al consumidor que incrementó la demanda. Posteriormente (hacia inicios de la década de los 2000), el gobierno puso en marcha un nuevo esquema para gestionar con mayor cautela los recursos extraordinarios del petróleo. Un primer paso fue la aprobación de una ley que regiría el proceso y administración de presupuesto con el objetivo de fortalecer la política fiscal y mitigar los efectos del ciclo. La norma enfatizó su alcance en una reforma presupuestaria que, entre otras cosas, introduciría el concepto de presupuesto plurianual (en cuanto a las variables macro y el cálculo de ingresos, principalmente). En dicha ocasión se incluyó una regla fiscal parametrizada para el balance fiscal así como techos a la expansión del producto y la deuda estatal.

El contexto prevaleciente de mayor gasto influyó en que no se implemente esta ley y en contraparte se creó un segundo fondo (Fondo de Inversión y Estabilización Macroeconómica—FIEM). El objetivo del fondo fue lograr aislar al presupuesto y la economía de la volatilidad de precios; los aportes al fondo se generaron con los ingresos petroleros en exceso a una proyección de cinco años y podían ser desembolsados cuando el precio del petróleo se ubicara por debajo del precio de referencia (usado para el cálculo de los ingresos) o en caso de que lo acumulado en el fondo exceda en 80 por ciento a un promedio de exportaciones de petróleo en un año. Bajo estas dos condicionantes, se podían usar los recursos para el prepafo de deuda externa, exclusivamente.

En 1999 se modificaron estas reglas de modo que el valor de referencia para acumular o desacumular recursos del fondo quedó fijo en US\$ 9 dólares por barril y se dispuso se realicen depósitos en el fondo toda vez que los ingresos petroleros que se generen por precios superiores se concrete. Entonces, el gobierno central, los gobiernos de los estados y particularmente la empresa estatal Petróleos de Venezuela (PDVSA) deberían realizar las contribuciones al fondo.

En la parte de desembolsos, se determinó que se realicen gastos discrecionales con la autorización del Ejecutivo refrendada con la aprobación del Poder Legislativo, lo que en la práctica equivale a los procedimientos regulares en la aprobación del presupuesto ordinario. Posteriormente, en el año 2001, la operativa del fondo fue nuevamente modificada de modo que tanto el gobierno como PDVSA quedaron exentos de realizar depósitos al fondo (cabe señalar que la empresa petrolera fue la principal fuente de ingresos). Las modificaciones a la forma en que debía operar el fondo fueron frecuentes y en cada ley de presupuesto se introdujo algún cambio adicional.

Al tiempo, la situación económica se deterioró gradualmente y se hizo indispensable usar la mayor parte de los recursos de la renta del petróleo para cubrir los gastos fiscales. Para el Estado, y en consecuencia para PDVSA, se hacía progresivamente complejo cumplir con la normativa y depositar recursos, de modo que se tuvo que acudir a endeudamiento público para acumular recursos que luego serían depositados al fondo. Así, la herramienta se convirtió en un componente disonante del contexto fiscal, sin ningún rol de estabilización del ciclo. Se pagaron intereses sobre deuda sólo para cumplir con los depósitos al fondo, hecho que no tiene ninguna relación con el ahorro de excedentes de la renta de los recursos naturales.

Así las cosas, el fondo perdió su razón de ser y, en consecuencia, la normativa que exigía realizar depósitos fue soslayada y temporalmente suspendida al punto que entre 2003 y 2008 (periodo de boom de precios del petróleo) no se concretaron importantes depósitos; al contrario, su operativa fue temporalmente suspendida. La brecha entre ingresos y gastos creció de tal manera que era imposible cerrar el presupuesto sin incluir todos los ingresos posibles (incluso aquellos que podrían ser extraordinarios). Varios autores han evaluado con mayor rigor la operativa de este fondo y, tomando un modelo de equilibrio general, demostraron que la operativa del fondo terminó acentuando la volatilidad y ciclicidad del gasto, cuando su origen respondió justamente a lo contrario¹²⁵.

Cuadro No. 7
Venezuela: Gasto Público - Gobierno Central
(En millones de Bolívares)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Gasto Nominal	37,682,307	55,816,757	81,026,625	120,420,377	133,741,075	182,444,972	192,053,410	210,130,900
Crecimiento %		48.1%	45.2%	48.6%	11.1%	36.4%	5.3%	9.4%
Inflación Anual/1	27.1	19.2	14.4	17.0	22.5	31.9	26.9	27.4
Deflactor	1.271	1.463	1.607	1.777	2.002	2.321	2.59	2.864
Gasto Real	29,647,763	38,152,261	50,421,049	67,766,110	66,803,734	78,606,192	74,151,896	73,369,728
Crecimiento %		28.7%	32.2%	34.4%	-1.4%	17.7%	-5.7%	-1.1%
1/ Corresponde al índice de variación de precios en el área metropolitana de Caracas (no se encontraron series previas para todo el país)								

El Cuadro No. 7 reporta lo sucedido entre 2003 y 2010 en materia de gasto público (Gobierno Central). Aun cuando se analiza el crecimiento nominal del gasto, es evidente que durante los años de bonanza éste creció aceleradamente para bajar en la crisis (2009 y 2010). Las cifras deflactadas por el IPC muestran el patrón procíclico de manera más evidente, mientras que en el periodo de auge la variable creció en cerca del 30 por ciento anual, y en la contracción el gasto también cayó (-5.7 y -1.1 por ciento para 2009 y 2010, respectivamente).

En suma, se han revisado varios casos de países que tienen una importante presencia de recursos naturales y cuyos ingresos públicos tienen a las rentas como un componente de importancia. Algunos alcances a sintetizar son los siguientes:

- I. En varios casos, la normativa resultó volátil (inestable en el tiempo), como los precios de las materias primas. La constante variación en los marcos regulatorios implicó un debilitamiento de las reglas y reflejó un bajo grado de consenso al momento de diseñarlas. Este es un factor importante para entender el fracaso de las reglas numéricas y de los fondos para el ahorro de rentas de bonanza.

¹²⁵ Clemente, Faris, and Puente (2002), "Natural Resource Dependence, Volatility and Economic Performance in Venezuela: the Role of a Stabilization Fund". Andean Competitiveness Project.

- II. Tiene mucho sentido hacer un esfuerzo inicial de construcción de consensos con diferentes sectores a efectos de generar la apropiación del concepto del ahorro fiscal. Este tipo de sensibilización ayudaría en la construcción de un esquema protegido del “rentismo”, pero también de decisiones “populistas” que responden, casi siempre, a razones políticas.
- III. Es importante que las reglas de ahorro sean lo más sencillas y fáciles de entender; demasiadas complejidades, buscando perfeccionarlas, tiende a crear confusión y debilita la credibilidad en ellas.
- IV. Las experiencias analizadas muestran la complejidad en la gestión de los fondos, más cuando los recursos están disponibles y pueden ser accedidos por decisión política interna. Una opción interesante es valorar la inversión de estos recursos en títulos de la más alta seguridad, fuera del país. Al hacer lo anotado, se impone cierta normativa y requerimientos (por ejemplo de parte de los mercados internacionales) que hacen menos inmediata una decisión de usar lo ahorrado por presiones sectoriales.
- V. Las condiciones y determinantes para ejecutar lo ahorrado deben obedecer a una regla clara que incorpore una o más variables que muestren un enfriamiento de la economía y la necesidad de poner en marcha un impulso fiscal. Debe quedar totalmente explícito el mecanismo y las variables que gatillan en gasto y no debe existir lugar a discrecionalidad.
- VI. Establecer como meta una trayectoria descendiente para el déficit fiscal no es una solución suficiente. De hecho, la situación de contracción puede ser tal que lo racional sea incrementar el déficit, estimular la economía y mantener recaudaciones tributarias producto de la dinamización económica. Lo que realmente resulta efectivo es que una parte importante del ingreso no esperado sea ahorrado, y ello no se logra con la sola regla de déficit descendiente.
- VII. En el ámbito de lo anterior, no es recomendable que existan mecanismos que habiliten la inscripción de recursos no esperados en el presupuesto, menos de manera automática. Por otra parte, si solamente se establece que aquellos ingresos en exceso sean ahorrados, se crea el incentivo para formular presupuestos inflados. Es decir, usar parámetros altos en variables como el volumen de producción y los precios de las materias primas.
- VIII. Sin duda que en países con baja institucionalidad y disciplina fiscal una norma autoimpuesta, como reflejo de la prudencia, tendría muy poca expectativa de éxito. Es importante enmarcar una iniciativa contracíclica en una norma que obligue no sólo a quienes ejecutan el gasto, sino también a quienes demandan su incremento.
- IX. El fijar reglas numéricas al crecimiento del gasto en el corto y mediano plazo no tiene sentido económico si esto está divorciado del comportamiento del ciclo de las materias primas (y éstas son de peso elevado en la economía). Reducir el gasto público en un periodo de contracción puede eliminar toda opción de política fiscal que amortigüe la caída.
- X. Es importante establecer orientaciones para el destino del gasto, pero es un error fijar rentas predestinadas, identificando a los potenciales beneficiarios del mismo. El predestinar rentas no sólo genera inflexibilidad, al punto que conviene a todos eliminar la norma, sino que señala e invita a los potenciales beneficiarios para que hagan lobby, en unos casos, o tomen acciones de presión y fuerza, en otros, para acceder a los recursos.

XI. Las orientaciones del gasto apuntan a dos criterios que corresponde poner en una balanza. Por un lado, son recursos que emergen de la explotación de recursos finitos y, ciertamente, es deseable que este capital “natural” sea convertido en otro tipo de capital que asegure prosperidad en el largo plazo; por ejemplo, invertir en educación, salud e infraestructura. Sin embargo, es también claro que estos recursos tienen la finalidad de estimular a la economía en periodos de contracción del ciclo. En tales casos, los gastos con mayor impacto son los que transfieren capacidad de consumo en el plazo más corto. Entonces, corresponderá analizar con mayor detalle y tomar decisiones al respecto, por ejemplo, en un escenario de pacto social en esta materia.

XII. Todo indica que es importante contar con previsiones independientes de las variables que se usan para proyectar ingresos y gastos. En unos países, los paneles de expertos o grupos de notables pueden funcionar (lo que en la mirada de algunas sociedades puede parecer excluyente). En otros escenarios, la solución podría abrir la participación a organizaciones sociales, siempre y cuando éstas sostengan posiciones técnicas y no sean las únicas que definan las variables. Por supuesto que una alternativa es tomar una estimación independiente generada por un organismo internacional calificado. En la región existen organismos especializados en materia energética (si el precio relevante fuera el del petróleo o gas natural, por ejemplo). Finalmente, es posible pensar en algún esquema que pondere varias de estas opciones en un promedio que permita compartir entre varios esta responsabilidad.

IV. La Renta de los Recursos Naturales en Bolivia

IV.1. Existen fondos ahorrados de la renta de los RRNN en Bolivia

El territorio boliviano ha sido dotado de manera extraordinaria con recursos naturales y, siendo así, es el país con menor desarrollo relativo en América del Sur. Varios estudios indican que “a pesar de no existir una explicación en la teoría económica, lo cierto es que la mayor parte de los países con recursos naturales abundantes crecen menos que aquellos que no los tienen”. Inscritos en esta tendencia están los estudios que argumentan sobre la “maldición de los recursos naturales” y sugieren que las naciones dejan de esforzarse por producir, para dedicarse a perseguir las rentas (el problema de la bolsa común expuesto ampliamente en la literatura económica).

Es difícil adherirse a una de las posiciones anteriores, pero sí es posible afirmar que, una y otra vez, antes de la República y durante ella, los periodos de bonanza han terminado mal. Lo común en todos los casos ha sido la percepción de que la prosperidad llegó para quedarse para siempre y el consecuente escaso ahorro para mitigar las contracciones cíclicas. Internacionalmente, los macrociclos de productos básicos (por ejemplo el petróleo) han durado varias décadas (se calcula un promedio de 40 años para algunos productos), de modo que son varias generaciones las que crecen pensando que la bonanza es permanente.

A lo anterior se suma la noción generalizada de que la riqueza radica en la dotación de recursos naturales y la titularidad, explotación y tributación son los temas más importantes para el desarrollo nacional. Así, no se toma en cuenta que la riqueza del capital humano, el capital social, la institucionalidad, la generación de valor agregado y temas afines tengan mucho que ver con el futuro.

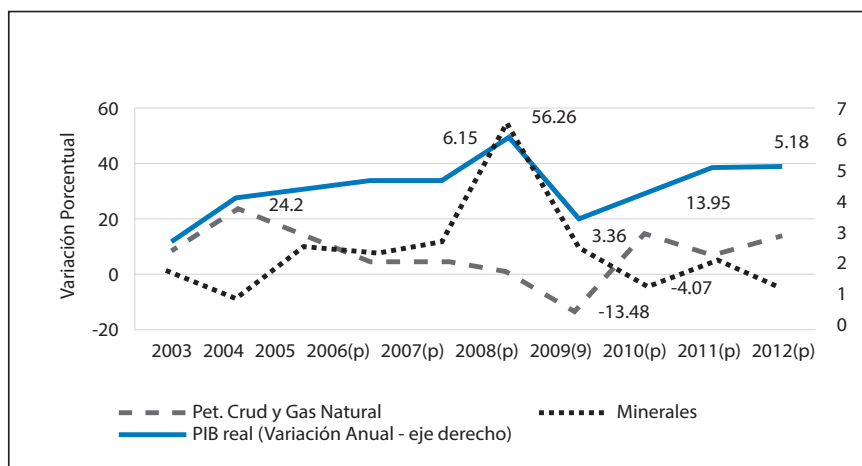
Volviendo al tema del ahorro y la contracíclicidad, un primer dato a explorar es el comportamiento del gasto público en los últimos años de bonanza y durante el enfriamiento del contexto internacional (2009.2010).

El Gráfico No. 7 muestra la evolución del PIB en términos reales junto al desempeño sectorial de la minería y los hidrocarburos, donde cabe puntualizar que se ha fijado una escala dual en los ejes debido a la fuerte variación en estos dos sectores, hecho que diluye visualmente lo sucedido con el PIB total. En el año 2008, el sector minero se expandió en 56 por ciento; por un lado, los altos precios internacionales estimularon la oferta y, por otro, en el mismo año se puso a plena producción el proyecto minero más grande del último tiempo en el país (San Cristóbal). Ambos factores impulsaron un crecimiento inusitado en un solo año.

La bonanza partió en 2003 y la crisis llegó entre 2009 y 2010 con una bajada de precios vinculada a problemas en los países desarrollados. En el Gráfico No. 7 se aprecia la ralentización del crecimiento del PIB hasta llegar a 3,36 por ciento en 2009, luego de haberse expandido en 6,15 en 2008. En lo sectorial, la producción de petróleo y gas natural se contrajo en 13,48 por ciento durante 2009, mientras que en la minería el piso de la caída fue en 2010 (-4.07 por ciento). En suma, hacia el final de la última década hubo un enfriamiento atribuido al contexto externo y ese es el tipo de circunstancias en las que se espera contar con recursos ahorrados para generar un impulso fiscal que atenúe el problema.

Por otra parte, cabe notar la tendencia del PIB de hidrocarburos, el mismo que luego de una fuerte subida (en más del 24 por ciento en 2004), ha desacelerado su dinamismo entre ese año y 2009, periodo que coincide con los años de bonanza. En consecuencia, el sector ha crecido más lento y, al mismo tiempo, ha generado más rentas, lo que se explica en los altos niveles de precios (particularmente del gas natural). En el caso de los minerales, luego del pico que corresponde a San Cristóbal, la tendencia es hacia la baja, lo que estaría respondiendo a un contexto externo (todavía positivo pero más moderado) y la falta de proyectos de inversión importantes.

Gráfico No. 7
Bolivia: Crecimiento PIB y componentes de RRNN

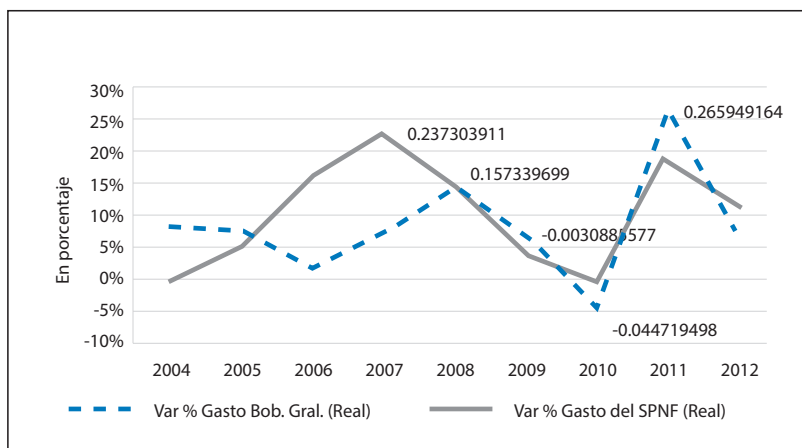


Fuente: Elaborado con cifras del INE.

En suma, se aprecia una desaceleración en el PIB, y es en estos casos de menor dinamismo que el ahorro de la bonanza puede compensar el ciclo. Entonces, la pregunta siguiente es: ¿Cuán anticíclico pudo ser el Estado en esta última ocasión?, lo que equivale a preguntarse si durante la contracción o inmediatamente después de ella se pudo expandir el gasto público para compensar el enfriamiento provocado por un contexto menos propicio.

El Gráfico No. 8 muestra la variación porcentual del gasto público (medido en términos reales), donde se verifica una expansión hasta 2007, en el caso de los gastos del Sector Público No Financiero (SPNF), y hasta 2008 en el caso del Gobierno General. En efecto, 2007 y 2008 (previos a la crisis) fueron años muy expansivos, mientras que los años de la crisis (particularmente el 2010) fue contractivo. Dos criterios corresponde añadir a lo señalado; por un lado, el concepto de ahorrar en la subida del ciclo supone reportar tasas de crecimiento de gasto relativamente bajas. Por supuesto que también es posible una subida del gasto y, al mismo tiempo, un tramo de ahorro importante. Para ello, sin embargo, los ingresos extraordinarios de la renta de los recursos naturales deberían ser muy cuantiosos. Por otro lado, y como complemento, se confirma un comportamiento procíclico cuando el gasto público se contrajo tanto para el gobierno general como para el SPNF.

Gráfico No. 8
Variación Porcentual del Gasto Publico en Bolivia

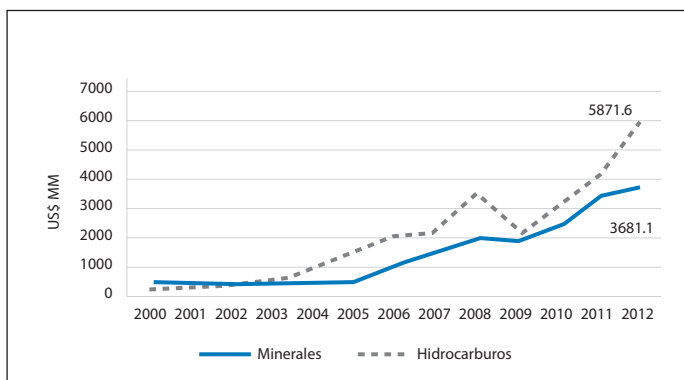


Fuente: Elaborado con cifras del INE.

Lo que el gráfico devela es el patrón procíclico que ha acompañado a las finanzas públicas de Bolivia. No se dispone de un instrumento normativo que permita ahorrar en la bonanza para compensar en las contracciones. Durante los años de la crisis, el gasto no sólo que se desaceleró, sino que se contrajo en términos reales.

Para poder entrar en mayor análisis, corresponde preguntarse si a pesar del gasto en la subida del ciclo había ahorro para el descenso. El punto de partida para este análisis son las ventas de gas y minerales, donde además se pueden asilar los efectos precio y cantidad para estos productos.

Gráfico No. 9
Exportaciones de Minerales e Hidrocarburos
(US\$ MM)



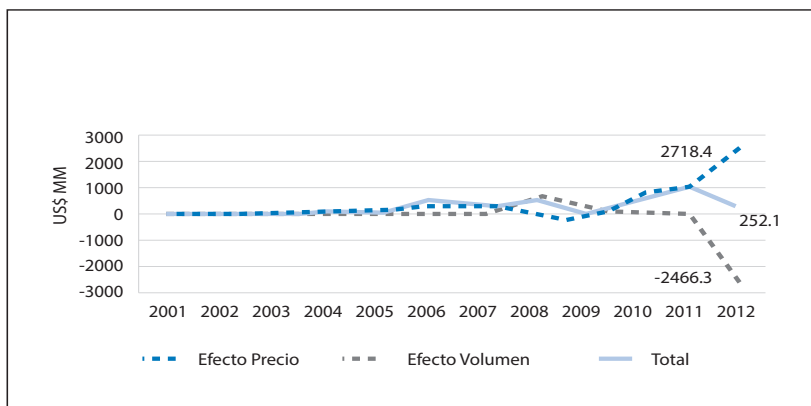
Fuente: BCB, Boletín del Sector Externo.

El Gráfico No. 9 reporta las exportaciones de gas natural y minerales para el periodo 2000 a 2012 en millones de US\$. A partir del año 2003 se inició un despegue significativo, al punto que estas dos categorías suman el 82 por ciento del total exportado, confirmando la relevancia de los Recursos Naturales en la economía boliviana.

Entre 2003 y 2012 se exportó un valor total de US\$ 17 mil millones en minería, mientras que en el caso de los hidrocarburos el dato es de US\$ 25 mil millones, haciendo un total de US\$ 42,6 mil millones. Para tener un orden de magnitud, esta última cifra es poco mayor al Producto Interno Bruto nominal total que generó Panamá en 2012.

En el Gráfico No. 10 se muestra la evolución de los efectos precio y volumen, junto al valor anual incremental (nominal) exportado en minerales. En el gráfico se puede apreciar el efecto volumen en 2008, mismo que está asociado a la puesta en marcha de San Cristóbal. Desde entonces, el volumen ha bajado, y sólo el efecto precio ha compensado el resultado, que de todas maneras fue menor en valor.

Gráfico No. 10
Minería: Efectos precio y volumen y variación absoluta anual



Fuente: Banco Central de Bolivia (Boletín del Sector Externo).

Se han sumado los valores de efecto precio y volumen para el subperiodo 2003-2012 (que calza con la subida hacia el pico del auge). Los resultados se aprecian en el siguiente cuadro, donde la contribución de las exportaciones mineras está dominado por el efecto precio, que ha compensado el descenso en los volúmenes exportados luego de que el impacto San Cristóbal se diluyó.

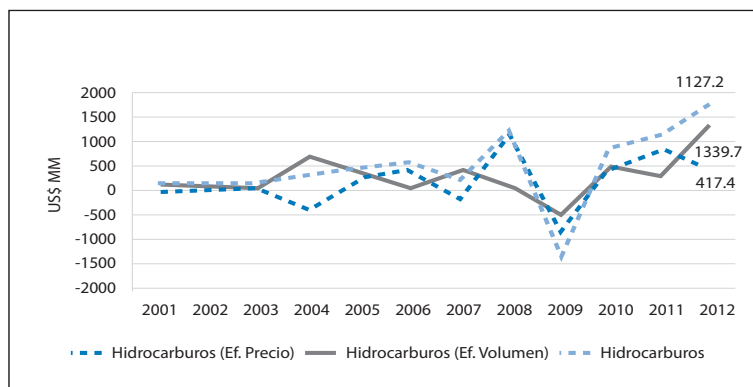
Cuadro No. 8
Resumen de Indicadores Hidrocarburos
(2003-2012 en US\$ MM)

	US\$ MM	%
Efecto Precio	2,214	40%
Efecto Volumen	3,316	60%
Total	5,530	100%

Fuente: BCB. Boletín Sector Externo.

En el Gráfico No. 11 se aprecian los efectos precio y volumen para el caso de hidrocarburos, donde se reporta un incremento anual (valor absoluto) para estas exportaciones. Se puede apreciar lo sucedido en 2008 con la llegada de los precios a los niveles más altos del ciclo, cuyo efecto volumen venía reduciéndose y, en medio de ello, los precios hicieron que se logren ingresos altos por ventas.

Gráfico No. 11
Hidrocarburos: Efecto precio y volumen y variación absoluta total



Fuente: Elaborado con cifras del BCB, boletín externo.

Inmediatamente después se presentó la crisis externa y la contracción de 2009, donde ambos efectos (precio y volumen) se reforzaron para reducir el valor exportado en cerca de US\$ 1.500 millones. Luego, a partir de 2010, convergen favorablemente ambos efectos para llevar al sector a un escenario de prosperidad aún mayor al que se vivió en el periodo previo a la crisis, con excepción del último año, cuando el efecto precio tendió a bajar un poco, pero fue más que compensado por el efecto volumen.

Cuadro No. 9
Resumen de Indicadores Hidrocarburos
(2003-2012 en US\$ MM)

	US\$ MM	%
Efecto Precio	2,214	40%
Efecto Volumen	3,316	60%
Total	5,530	100%
Fuente: BCB Boletín Sector Externo.		

En el Cuadro No. 9 se aprecia el resumen para el caso de los hidrocarburos, y cabe remarcar el predominio del efecto volumen, que ha sido particularmente importante a partir del 2009, año en el que se incrementó la producción y exportación de gas natural. En 2008 la producción total bordeó los 40 millones de metros cúbicos día y, al cierre de 2012, estuvo cercana a los 60¹²⁶.

En suma, el contexto externo favoreció mucho, y en el caso del gas natural ayudó también el incremento en la producción, de modo que ambos explican un flujo de dinero importante. Entonces, con estos criterios de tendencia y magnitud corresponde preguntarse qué pasó con todo este flujo de riqueza, y si existen reservas que puedan ser usadas en el marco de un pacto o acuerdo que ayude a establecer el principio de contraciclicidad en la política fiscal.

Antes de proseguir, nótese un par de aspectos de orden técnico. En una primera mirada al valor total exportado (sumando minería e hidrocarburos), éste ascendió a US\$ 42,6 mil millones para el periodo 2003-2012. En un segundo momento se revisaron los efectos precio y volumen a partir de la composición de los cambios en el valor absoluto de las exportaciones. En este caso, se analizaron los incrementos anuales y no así los valores totales de cada gestión.

En consecuencia, es natural esperar que la suma de los incrementos en valor absoluto sean menores que la suma de los valores totales. Finalmente, en lo que sigue se analizan los ingresos percibidos por el Estado producto de estas exportaciones. Es claro que del total exportado (US\$ 42,6 mil millones), una parte importante va para el Estado y otra se queda con los productores (para cubrir costos de producción y retorno al capital). En consecuencia, la suma de lo que percibe el Estado debe ser menor que la suma del total exportado.

El Cuadro No. 10 reporta los ingresos fiscales del SPNF vinculados a la explotación de recursos naturales (gas y minerales). Nuevamente se toma el periodo 2003-2012 debido a que el primer año marca una subida clara en la bonanza.

¹²⁶ El 20 de diciembre de 2012, el presidente de YPF informo que llegó al récord de producción de 60 millones de metros cúbicos por día.

Cuadro No. 10
Ingreso Fiscal por la Explotación de Recursos Naturales (Gas y Minerales) /1

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	TOTAL 2001- 012
SPNF (Mill. Bs)	5,608.5	4,752.8	7,643.0	13,135.2	12,540.4	16,378.3	17,189.1	15,835.8	20,666.9	27,274.0	
1. SPNF (Mill. US\$) Flujo Anual	731	598	945	1,630	1,588	2,247	2,431	2,241	2,958	3,919	20,779
2. SPNF (Mill. US\$) Flujo Acumulado	2,222	2,820	3,766	5,395	6,984	9,231	11,662	13,903	16,861	20,779	
3. Ahorro neto SPNF en el BCB (Mill US\$.)	(295)	(240)	(85)	763	1,021	1,637	1,703	2,693	3,317	4,212	4,212
4. 3/2 (Porcentaje Ahorrado)	-13%	-8%	-2%	14%	15%	18%	15%	19%	20%	20%	20%
<small>1/Incluye regalías, impuestos y regalías sobre hidrocarburos (IVA, IT, IDH, IEHD, Royalties) En los ingresos se restan las compras de hidrocarburos realizadas por el SPNF (YFPB Compra hidrocarburos para agregarlos y comercializarlos) Fuente: Elaborado en base a los flujos del SPNF y los saldos netos de financiamiento del BCB al SPNF (Banco Central de Bolivia)</small>											

El SPNF habría captado de manera acumulada US\$ 20.779 millones (equivalente al 77 por ciento del PIB boliviano en 2012). En la línea 2 del cuadro se acumulan estas cifras para poder calcular un indicador de ahorro. Se han tomado los datos que reporta el BCB como depósitos de entidades del SPNF en su balance, y a partir de ello se ha construido la línea 3 de ahorro del SPNF, la cual suma US\$ 4.212 millones a finales de 2012. Finalmente, en la línea 4 se reporta el porcentaje de recursos que han quedado en las cuentas del SPNF en el BCB, es decir, lo que se ha ahorrado del flujo de las rentas del auge reciente.

Considerando todo el periodo de análisis, el 80 por ciento de todo lo percibido por el Estado se habría consumido y el 20 por ciento restante estaría ahorrado en cuentas del gobierno nacional y subnacionales. El gasto suma poco más de US\$ 16.500 millones, mientras que el ahorro alcanzó a 4.200.

Si bien es importante lo gastado, no está dentro del enfoque de este trabajo analizar su pertinencia o calidad, sino más bien remarcar que, de todas maneras, existe un tramo ahorrado que es superior a toda la inversión pública de un año en el país. Más aún, considerando un aterrizaje suave en el contexto externo, es previsible que el flujo de recursos siga siendo importante, de modo que ello nuevamente lleva al hilo conductor de este trabajo, que es la creación de institucionalidad, acuerdos o pactos para administrar con mayor eficiencia las rentas finitas y el auge de materias primas, generar ahorro y fortalecer la capacidad contracíclica fiscal.

IV.2. Los ahorros a nivel subnacional

La estructura de distribución de recursos públicos, entre los que están la coparticipación por impuestos y la renta del gas, hace que no sólo el gobierno nacional, sino también los subnacionales, sean actores importantes en la acumulación de ahorro. Cuando se producen cambios en el contexto y pasan los periodos de holgura, ciertas regiones experimentan la contracción de manera más acentuada, dependiendo de su vocación productiva y los cambios externos. Para poner un ejemplo, ante una baja en el precio de los minerales las regiones mineras experimentan situaciones de crisis antes que el resto y, por lo tanto, deberían tener la posibilidad de disponer del ahorro acumulado antes que otras regiones de país.

IV.2.1. Algunas cifras subnacionales

Los gobiernos subnacionales perciben transferencias desde el gobierno nacional por concepto de distribución de la renta y también por regalías (fundamentalmente del gas). En el caso de los hidrocarburos (quizá la más importante fuente de rentas), la Ley 3058 de 2005 dispone la retención del 50 por ciento del valor de producción en favor del Estado.

El Estado transfiere una Regalía Departamental equivalente al 11 por ciento de la Producción Departamental Fiscalizada de Hidrocarburos en beneficio del Departamento donde se origina la producción. Por otra parte, se asigna una Regalía Nacional Compensatoria del 1 por ciento de la Producción Nacional Fiscalizada de los Hidrocarburos, pagadera a los Departamentos de Beni (2/3) y Pando (1/3). Finalmente, se asigna una participación del 6 por ciento de la Producción Nacional fiscalizada en favor del Tesoro General del Estado (TGE), todo lo cual suma 18 por ciento sobre el Valor Bruto de Producción (Boca de Pozo).

Por otra parte, se cobra el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) a la producción en Boca de Pozo, que se mide y paga como las regalías. Este impuesto tiene una alícuota de 32 por ciento y se coparticipa en 4 por ciento para cada uno de los departamentos productores de hidrocarburos de su correspondiente producción departamental fiscalizada; además, se paga el 2 por ciento para cada departamento no productor.

En caso de existir un departamento productor de hidrocarburos con ingreso menor al de algún departamento no productor, el TGE debe nivelar su ingreso hasta el monto percibido por el departamento no productor que recibe el mayor ingreso por concepto de coparticipación en el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH).

El saldo del IDH se consigna en favor del TGE, Pueblos Indígenas y Originarios, Comunidades Campesinas, Municipios, Universidades, Fuerzas Armadas, Policía Nacional y otros. La norma establece que todos los beneficiarios destinarán los recursos recibidos por Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) a los sectores de educación, salud y caminos, desarrollo productivo y todo lo que contribuya a la generación de fuentes de trabajo.

En lo que sigue se refleja el ahorro de los gobiernos subnacionales (2012) y se compara este dato contra el total de ingresos recibidos por i) Coparticipación de impuestos y ii) Regalías de hidrocarburos. Esto a fin de que se pueda tener un orden de magnitud de lo que estas instancias tienen acumulado en reservas¹²⁷.

El Cuadro No. 11 reporta cifras acumuladas entre 2005 y 2012 para las transferencias y regalías por Gobernación y Municipios capital de departamento. En el caso de las gobernaciones, Tarija es líder, pues habría percibido US\$ 2.091 millones, seguido por Santa Cruz y Cochabamba, con las cifras presentadas en el cuadro. En el total, las gobernaciones habrían percibido un acumulado de US\$ 4.569 millones. Por su parte, en el caso de los municipios capitales de departamento, la suma recibida alcanza a US\$ 3.184 millones, con el liderazgo de La Paz.

Entre estas dos categorías se suman US\$ 7.753 millones distribuidos en los gobiernos subnacionales por concepto de rentas asociadas a la explotación del gas natural, que en el marco de este trabajo se emplea como base (común denominador) para la comparación entre unos casos y otros.

¹²⁷ El dato no refleja exactamente qué porcentaje del total de ingreso ha sido ahorrado; muestra cuánto representan los ahorros cuando se comparan contra las percepciones totales de hidrocarburos y permite tener un orden de proporción válido para comparar al interior de los casos (Gobernaciones y Municipios).

Cuadro No. 11
TRANSFERENCIAS A GOBERNACIONES Y MUNICIPIOS (IDH)
(EN MILLONES DE BOLIVIANOS)

GOBERNACIONES POR DEPARTAMENTO	2005	2012	TOTAL	US\$ MM
Chuquisaca	74	185	1,126	162
La Paz	113	185	1,157	166
Cochabamba	54	185	1,104	159
Oruro	113	185	1,157	166
Potosí	113	185	1,157	166
Tarija	140	243	1,521	218
Santa Cruz	62	185	1,109	159
Beni	113	185	1,157	166
Pando	113	185	1,157	166
TOTAL	895	1,720	10,646	1,530
MUNICIPIOS POR DEPARTAMENTO	2005	2012	TOTAL	US\$ MM
Chuquisaca	17	507	1,952	280
La Paz	48	932	3,733	536
Cochabamba	27	671	2,634	378
Oruro	26	507	1,970	283
Potosí	26	507	1,970	283
Tarija	34	668	2,632	378
Santa Cruz	37	839	3,329	478
Beni	26	507	1,970	283
Pando	26	507	1,970	283
TOTAL	267	5,645	22,161	3,184

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

Sin lugar a dudas, la comparación entre 2005 y 2012 devela dos realidades totalmente diferentes. La renta del sector hidrocarburos se multiplicó en 12 veces en el caso de las gobernaciones, y en cerca de 83 veces en el caso de los municipios, hecho que se expresó en varios casos con insuficiente capacidad administrativa para ejecutar recursos y problemas de eficiencia.

Identificado el fuerte caudal de ingresos, la pregunta siguiente es: ¿cuánto de esto se gastó? y ¿cuánto pudo ahorrarse para una situación de potencial necesidad de política contracíclica? En el Cuadro 12 se presenta el saldo de ahorros (al cierre de 2012) de las gobernaciones y municipios en cuentas del BCB. Entre ambos sectores acumulan un total equivalente a US\$ 1.215 millones, recordando que en los municipios sólo se están midiendo los que son capital del departamento.

En lo que corresponde a las gobernaciones, Tarija es la que más ahorro dispone, y luego se reporta a Potosí como la segunda con más acumulación. En contraparte, Beni, Pando y Oruro son los casos de menor ahorro. En el caso de los municipios, Santa Cruz es el líder y Oruro junto a Potosí están en las dos últimas posiciones. Hasta aquí se tiene una noción de los recursos no ejecutados por problemas de gestión (propios o impuestos, dependiendo si las explicaciones vienen de las regiones o el gobierno nacional), pero no se tiene claridad respecto al esfuerzo relativo que cada instancia pudo realizar para generar ese ahorro.

Es decir, una cifra en valor absoluto no dice mucho si no se la contrasta contra un valor que sirva de línea de base o anclaje. Para resolver eso, en el siguiente cuadro se compararán estos saldos de ahorros contra los flujos acumulados de rentas del gas percibidas durante el periodo de análisis.

Cuadro No. 12
SALDOS EN CUENTAS FISCALES
(EN MILLONES DE BOLIVIANOS y US\$)

GOBERNACIONES POR DEPARTAMENTO	2005	2006	2005	2012	TOTAL	US\$ MM
Chuquisaca	17.24450376	118.4069822	109	182		26
La Paz	48.07692008	243.6076212	154	435		63
Cochabamba	27.48118271	166.6337965	300	401		58
Oruro	25.87748896	118.4850473	149	254		36
Potosí	25.88061918	118.4849872	165	1,221		175
Tarija	33.655556	151.5045506	509	1,364		196
Santa Cruz	37.09391011	216.6514608	178	1,010		145
Beni	25.88448256	118.4780757	95	190		27
Pando	25.88450056	118.4854902	91	178		26
TOTAL			1,750	5,235		752
MUNICIPIOS POR DEPARTAMENTO	2005	2006	2005	2012	TOTAL	US\$ MM
Sucre	17.24450376	118.4069822	29	394		57
La Paz	48.07692008	243.6076212	46	684		98
Cochabamba	27.48118271	166.6337965	66	675		97
Oruro	25.87748896	118.4850473	23	23		3
Potosí	25.88061918	118.4849872	17	17		2
Tarija	33.655556	151.5045506	31	405		58
Santa Cruz	37.09391011	216.6514608	135	863		124
Beni	25.88448256	118.4780757	8	76		11
Pando	25.88450056	118.4854902	11	86		12
TOTAL			366	3,223		463

Fuente: Banco Central de Bolivia.

En el Cuadro No. 13 se calcula la razón entre los ahorros en cuentas fiscales en el BCB y los flujos acumulados de IDH y regalías. Ambas son variables de stock y, por ello, se acumulan los ingresos anuales. Potosí es la Gobernación que más acumuló en comparación a lo recibido por rentas. El saldo en sus cuentas al cierre de 2012 es superior a lo que recibió por transferencias y regalías durante los últimos 8 años, y dado ese nivel, tiene poco sentido pensar en una gestión prudente (con algo de ahorro, sino más bien buscar otras explicaciones en la baja capacidad de ejecución regional.

En el otro extremo, de muy bajo ahorro, se ubica la Gobernación de Beni, con un equivalente al 8 por ciento de lo recibido por rentas de gas. En valor absoluto, son recursos por un equivalente a US\$ 27 millones, que para efectos prácticos no ayudan mucho en políticas contracíclicas.

El caso más llamativo es Tarija, donde el gasto rebasó los US\$ 1.895 millones, cifra que equivale al 91 por ciento de todo lo percibido por rentas de hidrocarburos; de lejos, es la Gobernación que más recursos empleó y dejó poco o nada para construir una estrategia contracíclica. En un escenario de enfriamiento (de precios o menores volúmenes), Tarija quedaría totalmente expuesta y vulnerable.

Los resultados para La Paz (38 por ciento ahorrado), Oruro (22) y Santa Cruz (22) dan cuenta de un esquema, posiblemente fortuito, pero con niveles de ahorro razonables en la subida de la bonanza.

En el caso de los municipios capital, el gasto fue proporcionalmente mayor en Oruro, Potosí, Trinidad y Cobija (más del 96 por ciento, dejando muy poco ahorro). Entretanto, se lograron reservas razonables en los casos de Cochabamba, Santa Cruz de la Sierra, Sucre y La Paz (entre 18 y 26 por ciento).

Tal como se ha podido apreciar, las diferencias en los resultados son muy grandes. Unos ahorraron y tienen capacidad contracíclica; en cambio, otros liquidaron el equivalente a casi toda la renta del gas que recibieron y no reservaron nada. La Gobernación más beneficiada está dentro de aquellas que ejecutaron casi toda la bonanza (Tarija). De lo anterior, queda claro que hace falta algún mecanismo racional que pueda fijar una regla de ahorro de los recursos extraordinarios en los niveles subnacionales.

Cuadro No. 13
RATIO SALDOS EN CUENTAS FISCALES/TRANSFERENCIAS IDH + REGALIAS (ACUMULADAS)

(EN PORCENTAJE)							VALOR ABSOLUTO EN US\$ MM		
GOBERNACIONES POR DEPARTAMENTO	2005	2006	2005	2012	AHORRO	GASTO	AHORRO	GASTO	TOTAL
Chuquisaca	17.24450376	118.4069822	97%	9%	9%	91%	26	272	298
La Paz	48.07692008	243.6076212	136%	38%	38%	62%	63	104	166
Cochabamba	27.48118271	166.6337965	102%	13%	13%	87%	58	381	439
Oruro	25.87748896	118.4850473	132%	22%	22%	78%	36	130	166
Potosí	25.88061918	118.4849872	146%	106%	106%	-6%	175	-9	166
Tarija	33.655556	151.5045506	47%	9%	9%	91%	196	1,895	2,091
Santa Cruz	37.09391011	216.6514608	56%	22%	22%	78%	145	511	656
Beni	25.88448256	118.4780757	47%	8%	8%	92%	27	308	335
Pando	25.88450056	118.4854902	58%	10%	10%	90%	26	225	251
TOTAL			70%	16%	16%	84%	752	3,817	4,569
							VALOR ABSOLUTO EN US\$ MM		
MUNICIPIOS POR DEPARTAMENTO	2005	2006	2005	2012	AHORRO	GASTO	AHORRO	GASTO	TOTAL
Sucre	17.24450376	118.4069822	168%	20%	20%	80%	57	224	280
La Paz	48.07692008	243.6076212	96%	18%	18%	82%	98	438	536
Cochabamba	27.48118271	166.6337965	240%	26%	26%	74%	97	281	378
Oruro	25.87748896	118.4850473	90%	1%	1%	99%	3	280	283
Potosí	25.88061918	118.4849872	67%	1%	1%	99%	2	281	283
Tarija	33.655556	151.5045506	91%	15%	15%	85%	58	320	378
Santa Cruz de la Sierra	37.09391011	216.6514608	363%	26%	26%	74%	124	354	478
Trinidad	25.88448256	118.4780757	30%	4%	4%	96%	11	272	283
Cobija	25.88450056	118.4854902	42%	4%	4%	96%	12	271	283
TOTAL			137%	15%	15%	85%	463	2,721	3,184

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

El principio de prudencia también debería aplicar a los gobiernos subnacionales reconociendo situaciones particulares en cada caso; una regla y parámetros únicos nacionales tendrían poco sentido en las realidades regionales. Por ejemplo, un departamento con muchas regalías podría ahorrar más para financiar sus necesidades de expansión de manera contracíclica en su territorio.

Sin duda, la predisposición y apoyo a una regla (con parámetros regionales) sería mayor si el ahorro se gasta exclusivamente en la jurisdicción de cada región. Caso contrario, un esquema de “bolsa común” solamente induciría a poner el mayor esfuerzo por llegar en primer puesto a ella (persecución de la renta).

En el criterio de varios técnicos (y líderes regionales) está presente el cuestionamiento de equidad en la distribución departamental de las rentas, lo cual parece legítimo. Sin embargo, incluir en una herramienta de gestión fiscal contracíclica el tema de la equidad podría terminar en la inviabilidad de lo que se pretende lograr. La discusión de la distribución de la renta y la creación de fondos solidarios o bolsas comunes debería estar fuera del ámbito de lo que se analiza en esta oportunidad a fin de viabilizar un pacto que es de interés nacional antes que regional.

En suma, a nivel consolidado (SPNF), como en las regiones, se han generado ahorros y eso marca una diferencia respecto a otros escenarios del pasado. La perspectiva es que seguirán llegando recursos y el país debería considerar un pacto para ahorrar una parte de este auge que, tratándose de recursos no renovables, tiene el carácter “transitorio”. La no existencia de una regla (sea nacional única o parametrizada regional) es parte de una agenda de evolución y retos en materia fiscal que deben ser encarados para no repetir los errores del pasado.

V. Temas adicionales para la discusión de un pacto fiscal

La mayor parte de este documento ha estado dirigida a desarrollar el concepto de capacidad contracíclica, ámbito en el que se han comentado algunas experiencias en materia de fondos de estabilización y reglas numéricas. Sin embargo, existen otros retos que se deberá considerar en un futuro próximo.

Uno de esos es cómo sustituir gradualmente el espacio que dejarán vacío los ingresos por rentas de recursos naturales. Al tiempo, ello implica repensar estrategias para ampliar la base tributaria (no vinculada a RRNN) o considerar que los impuestos indirectos (como el IVA) que hoy predominan son regresivos. Desde el ámbito de las políticas públicas se ha avanzado en la búsqueda de equidad por el lado del gasto¹²⁸, pero en el lado de los ingresos no se han dado pasos certeros que contribuyan a la equidad. La CEPAL reporta que el índice que mide la concentración del ingreso (Gini) no varía sustancialmente cuando es calculado antes y después de impuestos, de modo que el efecto fiscal distributivo por el lado de los ingresos es limitado en el país¹²⁹.

Un diálogo, acuerdo o pacto fiscal debe considerar la posibilidad de avanzar en la implementación de estabilizadores automáticos. En Bolivia, muchos problemas fiscales tienden a convertirse en problemas políticos; eso se produce cuando la economía política predomina en la realidad y ciertas políticas económicas son aparentemente imposibles. Ese podría ser el caso de una reforma tributaria que considere la implementación gradual y concertada de impuestos a la renta de las personas (que difieren del Impuesto Complementario al IVA que cumple una función de control recaudatorio). Los impuestos a la renta son directos y gravan proporcionalmente más a los que más ingreso reportan y menos a los que están en situación contraria. Son mucho más progresivos que el IVA.

Se requiere fortalecer el concepto de “reciprocidad” entre el Estado y la sociedad; sólo con un mayor grado de reciprocidad es posible pensar en acuerdos en la parte fiscal. Este es otro tema que se desarrollará con algún detalle adelante para ponerlo a consideración de una agenda de diálogo–pacto nacional.

¹²⁸ Por ejemplo, los bonos y transferencias han tenido impacto más allá de la sostenibilidad financiera que depende del balance fiscal de largo plazo.

¹²⁹ Ver Juan Carlos Gómez-Sabaini 2006.

En otro frente, la gestión del balance fiscal requiere de trabajo y renovación completa. Por ejemplo, el Presupuesto General del Estado no es una herramienta que refleje políticas fiscales y tampoco un indicador de posicionamiento fiscal. El presupuesto público difícilmente es la expresión financiera de la planificación de los diferentes niveles de gobierno y debe recuperar tal condición para lograr una asignación de recursos congruente con los planes gubernamentales. Al presente, el presupuesto público no contiene mensajes de política fiscal y tampoco contribuye a que los gobiernos puedan monitorear resultados en términos de tres niveles: Producto, Resultado, e Impacto. Con frecuencia, en el sector público se realizan tareas (y gastan recursos) porque siempre fue así y no se tiene clara la contribución de estas tareas a las metas trazadas por los gobiernos.

La secuencia de metas nacionales (plan de gobierno) - planificación - presupuesto - ejecución - control/ monitoreo - y ajustes, es totalmente débil. Entonces no se tiene afinada la principal herramienta de gestión y manejo de las finanzas públicas¹³⁰. Hace muchos años que no se tiene ninguna certeza de la alineación entre estos tres niveles de resultados y los objetivos estratégicos definidos por las administraciones públicas.

V.1. Reciprocidad

La historia del Pacto Fiscal original de Guatemala incluye fotografías de ciudadanos que masivamente se movilizaron hacia el Congreso de la República para “pedir” se aprueben nuevos impuestos y para que esos recursos contribuyan a la pacificación del país. Lo señalado parece inverosímil, considerando que la parte tributaria es posiblemente la más compleja desde el punto de vista de economía política. En algunos textos se dice que la gente es capaz de ir a la guerra “silbando” de optimismo, pero nunca se ha visto a personas que acudan de la misma manera a pagar impuestos. ¿Qué explica la diferencia y cómo es posible que se llegue a una situación en la que la sociedad solicita le cobren impuestos?

¿Qué explica la diferencia y cómo es posible que se llegue a una situación en la que la sociedad solicita le cobren impuestos?

La respuesta está en el concepto de “reciprocidad fiscal”. De manera explícita o implícita, en cada país existe un contrato que define la predisposición al pago de impuestos, considerando aspectos que configuran las obligaciones y derechos de los ciudadanos. En un país con alto grado de evasión tributaria, poca transparencia fiscal, poca correlación entre las necesidades sociales y el gasto público, corrupción, bajo grado en disponibilidad y calidad de bienes públicos como la salud, educación, seguridad ciudadana y bajos niveles de equidad, el contrato social descrito será diferente al que se puede generar en una economía con características simétricamente opuestas a las descritas. En suma, existen variables determinantes de la capacidad efectiva de recaudación. En el pasado, las recomendaciones de política económica hacían referencia a la necesidad de ampliar la base tributaria sin considerar estos elementos reales que están en la frontera entre la economía, la política y la sociología. El contrato social descrito se fundamenta en la reciprocidad y las variables que influyen en ella, temas que se amplían brevemente en lo que sigue.

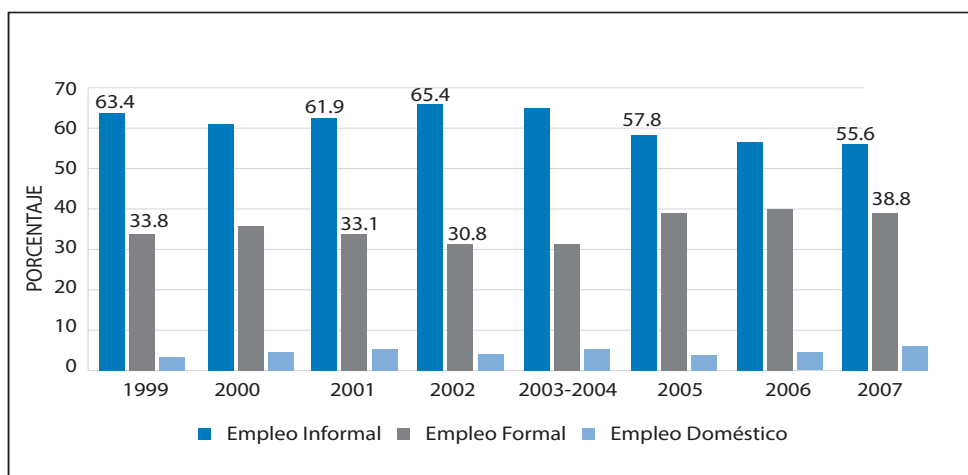
Fuentes Knight (2012) sostiene que la reciprocidad fiscal está determinada por tres categorías generales de problemas, que son: Exclusión, ausencia de necesidad (irrelevancia) y asimetría. En el caso de la exclusión, una porción creciente de la población no tiene relación con entidades del Estado; por ejemplo, no tiene empleo formal regulado y protegido por la norma estatal (puesto que el Estado no tiene capacidad efectiva de supervisión e imposición de la ley). Estos segmentos sociales no tienen protección en salud y tampoco un adecuado acceso a educación.

¹³⁰ Por ejemplo, al día siguiente de aprobado el PGE se tramitan las primeras modificaciones presupuestarias que se hacen interminables durante toda la gestión fiscal.

Tampoco tienen garantías de seguridad ciudadana y los servicios básicos que percibe son de baja calidad. Para estos segmentos sociales, el concepto de reciprocidad es muy débil y ciertamente no vislumbran ningún beneficio o contraprestación por el pago de impuestos.

Sin lugar a dudas, estos segmentos serán los más reactivos a cualquier iniciativa tributaria. Luego de las reformas que permitieron estabilizar la economía en los años 80, la informalidad ha crecido sostenidamente de la mano de la migración campo-ciudad y de la insuficiente demanda de trabajo. No existen indicadores oficiales que midan la informalidad, pero a lo largo de varios años se han realizado diversas estimaciones. Evia y Pacheco (2010) han calculado que el 61 por ciento de la población económicamente activa se encuentra en el sector informal, tal como se reporta en el siguiente gráfico.

Gráfico No. 12
Proporción del Sector Informal en el Empleo Total



Fuente: Evia y Pacheco (2010).

En suma, la situación descrita corresponde a un escenario de exclusión económica que diluye la reciprocidad con el Estado e impide la implementación de reformas fiscales y tributarias más progresivas.

En lo que corresponde al segundo concepto de ausencia de necesidad o relevancia, la situación de débil reciprocidad emerge de la fuerte presencia de rentas de recursos naturales que hace, a la vista del contribuyente, innecesaria la tributación para el financiamiento de los bienes públicos. Algunos estudios suman a lo anterior un débil contexto de institucionalidad (Moore, 2008; CAF, 2012). El punto central, en este caso, es que la presencia de “otras” fuentes de renta hace que los ciudadanos consideren innecesaria su contribución al presupuesto. Además, la tendencia a que el presupuesto no sea cubierto con dinero del contribuyente hace que las autoridades sientan que tienen menos responsabilidad de descargo y transparencia con los contribuyentes.

Puesto que el Estado tiene fuentes alternativas de financiamiento, no requiere construir “reciprocidad” con la sociedad y tampoco se siente obligado a rendir cuentas (en comparación al caso en el que la sociedad es la que financia al Estado). De hecho, hay otras fuentes (que se asumen permanentes) y, por lo tanto, no hace falta negociar y reflejar reciprocidad. Siendo que en la sociedad se conoce (o al menos se percibe) que existen este tipo de rentas, la predisposición a hablar de reformas tributarias es poco menos que nula, a menos que se difunda efectivamente la idea de vulnerabilidad cuando se trata de rentas de recursos finitos y comportamientos volátiles en precios.

El tercer concepto que afecta adversamente a la reciprocidad corresponde a la distribución (asimétrica) del poder. Este problema de falta de equidad se asocia a situaciones en las que los sectores sociales que gozan de ventajas harán lo posible para no ser alcanzados por iniciativas tributarias. Por ejemplo, se tramitan exenciones y otros mecanismos que perforan el concepto de universalidad; la relación es asimétrica, unos pagan, pero otros quedan exentos de pagar. En economías controladas por grupos corporativos (sea empresarios, cooperativistas, sindicatos u otros), estas asimetrías se hacen frecuentes. Por ejemplo, por la misma actividad (minería), unos pagan impuestos y otros simplemente no lo hacen o tienen menores obligaciones. Adicionalmente, siendo los impuestos predominantemente indirectos (IVA) y regresivos, los que más tienen pagan proporcionalmente menos. Eso también impacta en la simetría y, por lo tanto, en la reciprocidad.

En Bolivia convergen: la exclusión creciente del Estado; irrelevancia por baja institucionalidad y rentas alternas, y asimetrías. Esto debilita la reciprocidad al punto que las iniciativas fiscales (particularmente tributarias) no son viables. Estos tres componentes han estado en crecimiento durante décadas, y ello explica la imposibilidad de discutir temas como un impuesto a la renta de las personas o reducir la subvención a los carburantes (como en el llamado “gasolinazo” de diciembre de 2010 que afectó a la actual administración al punto que tuvo que revertir su decisión en cuestión de horas). En consecuencia, el mensaje es que se debe trabajar en la reconstrucción de la reciprocidad antes de pensar en otras medidas de política fiscal.

Es prioritario tomar iniciativas de política pública para lograr un Estado más incluyente; que la mayor parte de la sociedad perciba que se beneficia con bienes o servicios producidos por el Estado. Ello hace que la sociedad asigne valor al rol público y esté más dispuesta a financiar aquello que percibe como útil y prioritario. Es también importante tomar iniciativas para mostrar la vulnerabilidad de las rentas de los recursos naturales y mostrar prudencia en su manejo. Todo lo desarrollado en materia de contracíclicidad se recupera en el marco de un “acuerdo, pacto o política fiscal de consenso”. Finalmente, el tema de la simetría requiere de trato estandarizado y el rechazo a cualquier tipo de preferencia basada en poder económico o político (presión social). Estos son verdaderos aspectos que pueden conducir a construir un escenario donde lo que hoy es imposible, comience a verse plausible en materia fiscal y tributaria.

V.2. Estabilizadores automáticos

La sección anterior ha mostrado la complejidad de economía política en materia fiscal, y es por esa misma razón que corresponde valorar el rol de los estabilizadores automáticos. En simple, el costo político de iniciativas tributarias hace que éstas sean muy difíciles de llevar adelante.

Frente a esa realidad, la idea es contar con estabilizadores que funcionen de manera automática y no requieran de un tratamiento en específico por el Ejecutivo y Legislativo, como el caso de los tributos. Los estabilizadores automáticos tienen menos exposición política y operan tanto en la parte de ingresos como en gastos. Durante un periodo de crecimiento acelerado de la economía, el gasto público debería reducirse (ahorro) y, al contrario, expandirse casi de manera automática en la fase contractiva.

Un ejemplo de estabilizador del gasto es un seguro de desempleo¹³¹. En la expansión, muchas personas encuentran empleo y actividades rentables, por lo que renuncian a la cobertura de un seguro de desempleo. Por lo tanto, el gasto público por el pago de coberturas de un seguro estatal se reduce de manera automática. En la fase de contracción, la economía requiere impulso fiscal; se produce el cierre de empresas y despidos de personal, de forma que con un seguro de cesantía el gasto fiscal se expandiría de manera automática.

¹³¹ Para una valoración de un seguro de cesantía como condición para mayor flexibilidad laboral y formalización en Bolivia, ver Ferrufino y Muriel 2012.

De la misma manera podrían funcionar algunas transferencias estatales o bonos; por ejemplo, en un escenario de bajo empleo que afecta a las mujeres embarazadas, operan las transferencias para apoyar el parto y los primeros meses de vida de los niños, mientras que en un escenario de expansión y mayor empleo para la mujer, estos bonos llegan a menos personas, puesto que existe un mayor porcentaje de ellas con trabajos formales donde opera el seguro social. Lo descrito corresponde a un componente automático de políticas anticíclicas analizadas en este documento.

Por el lado de los ingresos, la idea central es que en periodos de expansión el Estado capture una parte proporcionalmente mayor de los recursos generados por el sector privado y, lo contrario, durante una contracción (dejar en el sector privado una parte proporcionalmente mayor de los recursos generados por éste). Sin estabilizadores automáticos, lo anterior sería sólo posible modificando las alícuotas impositivas (hacia la suba en expansiones y hacia la baja en contracciones). Por supuesto que eso sería muy difícil desde el punto de vista político y legislativo, por lo que nuevamente hace sentido pensar en estabilizadores automáticos por el lado de los ingresos. Los impuestos directos (como los que se aplican a la renta de las personas naturales y jurídicas) suelen ser la plataforma para establecer los estabilizadores automáticos.

Se podría pensar en un caso hipotético y una economía donde predomine un impuesto regresivo como el IVA, mismo que se transfiere implícitamente al precio de bienes y servicios que son consumidos por todos. Por ejemplo, un comercio de alimentos paga la diferencia entre crédito y débito fiscal por el IVA y transfiere una parte o todo el impuesto al precio de venta de sus productos. Así, el pobre (para quien los alimentos representan una parte central de su presupuesto) paga nominalmente el mismo valor que el menos pobre.

Sin embargo, en los hechos, proporcionalmente el pobre estaría pagando más impuesto respecto de su ingreso y, por lo tanto, este impuesto sería regresivo. Ante eso, en el ejemplo se decide reducir la alícuota del IVA (regresivo) con la meta que la brecha de recaudación sea cubierta por el Impuesto Complementario al IVA, para lo cual el descargo con facturas se limita.

En principio, el Estado no busca recaudar más sino mejor. El nuevo RC IVA hipotético es tal que existe un tramo exento (por ejemplo, los ingresos hasta un equivalente de 5 salarios mínimos no pagan nada). Por encima de ese nivel opera un pago con la misma alícuota que el IVA, pero con deducciones.

Aquel ingreso igual a 6 salarios mínimos pagará la liquidación que resulte de multiplicar la alícuota a la diferencia (un salario mínimo), de forma que la tasa efectiva sería muy pequeña. Si se piensa en una alícuota de 13,5 por ciento, la tasa efectiva pagada en este caso sería 2,3 por ciento sobre el ingreso personal.

Ahora, si se asume un ingreso equivalente a 15 salarios mínimos (18 mil unidades monetarias si el salario mínimo es 1.200), la liquidación del impuesto sería 1.620 unidades monetarias, que corresponden a una tasa efectiva de 9 por ciento (mayor a la que paga la persona de menor ingreso). Ahí es donde se construye la progresividad del impuesto que contrasta con la regresividad de un IVA tradicional que cobra proporcionalmente más a los de menor ingreso.

Lo descrito corresponde a un estabilizador automático en los ingresos. Cuando la economía crece y los ingresos de las personas crecen, la parte que se transfiere al Estado sería proporcionalmente mayor y contribuirán con mayor carga efectiva las personas de mayor ingreso.

Al contrario, cuando la economía se enfría, los ingresos bajan y el Estado capta una parte menor del ingreso privado, de modo que ese “extra” que no se cobra contribuye a dinamizar la economía. Al bajar los ingresos, aquellos que difícilmente quedan exentos de pagar el impuesto son los de mayor ingreso, de modo que la progresividad igualmente funciona.

El ejemplo, que es similar a la realidad por la facilidad de usar didácticamente ésta, ha permitido pensar en dos puntos de agenda. El primero implica reducir la relevancia de un impuesto regresivo como el IVA para sustituirlo lentamente con un impuesto progresivo a la renta o ingreso. Ello podría generar más equidad para muchos, pero la complejidad política es grande en la medida en que las sociedades no perciben el impacto del IVA, pues está oculto en los precios, mientras que sí sentirían un impuesto a la renta.

El segundo avance es el relativo a un estabilizador automático sustentado en este impuesto progresivo, que podría atenuar los ciclos sin necesidad de que sea necesaria una intervención directa estatal y menos legislativa, dada la complejidad política que se anotó previamente.

V.3. Gestión fiscal por resultados

Uno de los principales retos que debe enfrentar un gobierno es definir un conjunto reducido de objetivos estratégicos. La tentación siempre ha sido definir muchos objetivos desconociendo que los recursos son limitados para resolverlo todo al mismo tiempo. No sólo el financiamiento es limitado, sino la capacidad administrativa y de gestión. Por ello, un primer elemento de reflexión, válido particularmente para los gobiernos subnacionales, es la identificación de pocos objetivos puesto que la dispersión asegura sólo una cosa: poco impacto y limitados resultados a la hora de cambiar realidades. La dispersión de objetivos se traduce en dispersión de recursos; si se tienen miles de programas gubernamentales, cada uno recibirá una asignación tan limitada de recursos (financieros y tiempo de gestión) que posiblemente será imperceptible su existencia.

A lo largo de los años, la realidad nacional ha mostrado un creciente desacoplamiento entre la planificación, encargada de traducir el plan de gobierno en hitos medibles con indicadores, y la asignación de recursos a estos propósitos. En Bolivia hace ya varias décadas se implementó un presupuesto por programas (lamentablemente no vinculados a resultados ni impactos explicitados en los planes gubernamentales).

Con los años, el deterioro ha sido tal que los presupuestos son fundamentalmente históricos y asignan recursos al “programa central” de los ministerios y organismos estatales, desde donde se realizan “traspasos” presupuestarios de acuerdo a las necesidades de coyuntura. Esa es una de las razones para que las modificaciones presupuestarias sean tan frecuentes e inmediatas, luego de aprobado el Presupuesto.

Anualmente, varios centros de estudio y análisis evalúan los tomos del presupuesto público tratando de encontrar entre los números algún tipo de priorización y direccionamiento hacia algún objetivo. Sin embargo, esa tarea se hace imposible debido a que esos presupuestos son históricos y no responden a ningún plan. Quizá el presupuesto de inversión pública queda exento de lo señalado, pero el grueso de los demás presupuestos no dicen nada con relación a los planes gubernamentales.

Lo descrito ha sido un problema arrastrado por décadas, al punto que hasta gobiernos con altísima popularidad (sean nacionales o subnacionales) han sido criticados por deficiente gestión. El problema no tiene que ver con capacidades personales sino con la falta de una cultura de gestión por resultados. En muchas entidades se realizan actividades porque siempre fue así (esa no es suficiente explicación para entender su contribución al logro de las metas gubernamentales).

Las entidades se mueven a un ritmo propio que no forma parte de la consecución de objetivos del gobierno. Los llamados Planes Operativos no se traducen en resultados dentro de una cadena que conduzca a lograr: Productos, resultados e impactos que estén todos orientados al logro de metas medibles en los planes gubernamentales.

El no lograr impactos y cambiar realidades implica debilitar la reciprocidad fiscal y afecta no solamente a la gestión sino a la posibilidad de que el ciudadano perciba los beneficios generados por los gobiernos. De allí la importancia de este tema en un escenario de diálogo o pacto donde quede claro que el ciudadano contribuye (paga impuestos) para tener, en retribución, beneficios en cantidad y calidad de parte de los Estados (nacional y subnacionales).

A inicios de la década de los 2000 varios gobiernos en LAC comenzaron a implementar un sistema de gestión por resultados con la meta de lograr impacto en las sociedades y así mejorar la calidad del gasto público (entre otros avances). El concepto central es que para el ciudadano no es tan importante cómo se hacen las cosas al interior de los gobiernos sino los resultados generados para la sociedad.

La “Gestión por Resultados” fue inicialmente concebida para organismos empresariales y de cooperación internacional. Con los años, los mismos principios fueron implantados en los gobiernos mediante métodos y sistemas informáticos de soporte. En Bolivia, el cambio ha sido la constante durante décadas y los esfuerzos para unir la planificación con el presupuesto y capturar la ejecución presupuestaria han sido permanentes. La realidad es que en esta materia no acaba de implementarse un esquema que en el camino requiera de nuevas iniciativas, además de pertinentes, que hagan, por definición, al cambio una constante. Los proyectos como el SIGMA¹³² y otros previos muestran los permanentes esfuerzos desde el pasado al presente.

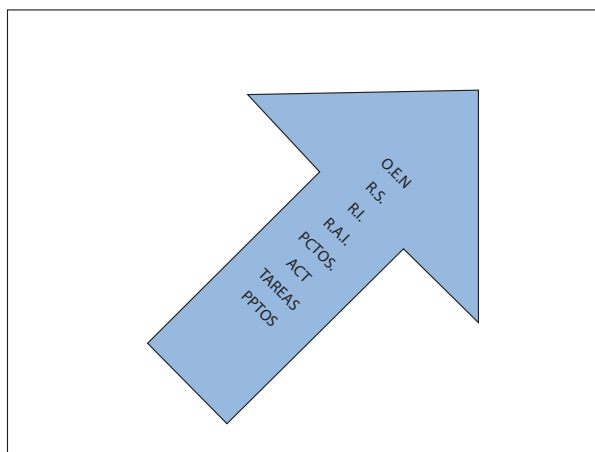
A partir del año 2002 se comenzó a implementar la gestión por resultados en México, Chile y Colombia; hoy, varios organismos internacionales apoyan a los gobiernos con asistencia técnica y recursos para evolucionar en este camino. Generar impacto implica eficiencia en el gasto fiscal y mejora la reciprocidad.

En simple, el proceso pasa por fijar Objetivos Estratégicos Nacionales totalmente sintonizados con los planes gubernamentales donde existen líneas base y metas para cada uno de ellos. En una segunda ronda se define una cadena de resultados, cuya consecución conduce a los resultados de impacto nacional.

En la cadena están varios niveles, tal como se aprecia en el Gráfico No. 13 siguiente. En la parte superior se ubican los Objetivos Estratégicos Nacionales (O.E.N.), que se expresan numéricamente en indicadores y son tomados en el Plan Nacional de Desarrollo o una herramienta similar.

¹³² Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa

Gráfico No. 13 CADENA DE RESULTADOS



Elaboración: Propia del autor.

Por ejemplo, el número de niños vacunados por año (salud), número de bachilleres por año, la reducción en el número de desertores escolares, o el incremento porcentual en la asistencia escolar respecto de la población infantil nacional, regional o municipal (éstos son los resultados de impacto que suman a los Objetivos Estratégicos Nacionales OEN).

Siendo esas las metas superiores, se definen en un segundo nivel los Resultados Sectoriales (R.S.) y corresponden a aquellos bienes y servicios que generan todas las entidades estatales que operan en una misma área (salud, por ejemplo), los que contribuyen directamente a la realización del Plan Nacional en su ámbito de competencia (por ejemplo, el número de nuevas postas de salud urbanas y rurales). En este caso, se vincula claramente este resultado como insumo para lograr los resultados de impacto (menor índice de enfermedades producto de más niños vacunados). Los indicadores en este segundo nivel son diferentes y tienen que ver, por ejemplo, con nueva infraestructura o mejoras en la existente, y también pueden incorporarse programas de capacitación o reclutamiento de médicos, así como mejoras en las universidades estatales para lograr más titulados.

Debajo se identifican los Resultados Institucionales (R.I.); en este caso son las entidades las que visualizan los productos que ellas generarán y que son parte de la cadena de resultados. Retomando el esquema de sectores, estarán los resultados del Ministerio de Salud (como cabeza de sector), pero también están los resultados de otras instituciones descentralizadas que trabajan en salud (bajo la tuición del Ministerio), las cajas de seguro, otros gestores y entidades estatales.

Por ejemplo, un claro resultado será la compra o habilitación de nuevos predios para la construcción de infraestructura. En tal caso, los indicadores son diferentes (por ejemplo el número de nuevos predios saneados para la construcción de infraestructura). Otros productos pueden ser la consecución del financiamiento para las obras, capacitación de personal, salarios, etc.

Por debajo de este nivel están las actividades cuya ejecución contribuye a lograr los productos institucionales. Los Ministerios tienen Viceministerios, y debajo de éstos están las Direcciones. En el caso de las entidades descentralizadas, igualmente existen niveles institucionales intermedios. Todos estos estratos intermedios generan Resultados de Área Institucional (R.A.I.).

En el ejemplo se definirán los resultados con los que contribuye cada viceministerio en salud o cada dirección en las entidades descentralizadas. Algo similar puede ser establecido en los gobiernos regionales y en los municipios.

Un área institucional de los ministerios es la Dirección Administrativa, y tratando de seguir el ejemplo se visualizan, como resultados en este nivel, las licitaciones para la compra o habilitación de predios (para que luego se construyan centros de salud). Estos resultados son denominados “productos”, que en los planes son claramente identificados y alineados en la cadena de resultados (PCTOS en el gráfico). A este nivel cada producto tiene un responsable para su desarrollo, quien coordina y articula esfuerzos de varias áreas para su realización. Se formulan indicadores contra los cuales se evaluarán los progresos. Por ejemplo, si un producto es un “plan de vacunación”, entonces el indicador puede ser que dicho plan sea presentado a aprobación de las autoridades institucionales en un tiempo determinado.

Debajo están las actividades que se realizan para formular un producto (ACT en el gráfico). En la gestión tradicional, muchas veces la realización de las actividades tiene un carácter equivocado y se la entiende como una meta por sí misma. Recuperando el ejemplo, una actividad para formular el plan de vacunación puede ser la realización de un taller o evento con las regiones para incorporar en el plan las particularidades subnacionales. Entonces, en algún momento se pierde de vista que el evento es sólo una actividad en la cadena de resultados y, por sí misma, no tiene ningún valor para el beneficiario (los niños en edad de vacunación). Peor aún, en un informe de gestión se presenta el taller como un resultado institucional, cuando éste no tiene esa jerarquía ni impacto en los beneficiarios, y al publicarlo sólo se consigue alimentar la percepción social de que se incurre en gasto superfluo.

Finalmente, debajo de las actividades se identifican las tareas cuya ejecución conduce al logro de las actividades. En el ejemplo, se puede pensar como tarea la contratación de consultores para la formulación del plan de vacunación o se definen como tareas los estudios necesarios para la identificación de predios de acuerdo a la relevancia de la población infantil a ser vacunada en el área de influencia.

Es al nivel de estas tareas que se formulan los presupuestos públicos (PPTOS en el gráfico), de modo que cada una de ellas (donde existen responsables en direcciones ministeriales o áreas de menor rango) se justifica sólo en la medida en que es parte de una cadena de resultados que apunta a los objetivos estratégicos nacionales. Lo descrito va acompañado de indicadores en cada nivel y el monitoreo y evaluación se hace contra tales indicadores.

Conceptualmente, esos indicadores deben cumplir ciertas características. Deben ser i) específicos a los resultados que se asocian (predios comprados, predios saneados, médicos capacitados para los nuevos centros de salud, etc); ii) medibles a efectos de que sea posible evaluar su avance (número de predios comprados, número de predios saneados, número de médicos capacitados). Deben ser alcanzables y realistas; indicadores muy altos desmotivan la gestión y no son un reto. Al contrario, muy bajos tampoco garantizan la consecución de impactos.

Deben ser relevantes y limitados en el tiempo. Es decir, los indicadores deben expresarse en una dimensión de tiempo (número de postas de salud nuevas en el primer año de gobierno, en el segundo, etc).

De manera sintética se ha reflejado la necesidad de un cambio desde el punto de vista de la eficiencia del gasto fiscal y su contribución a las metas regionales y/o nacionales. Este tema tiene relación con el análisis macroeconómico que predomina en este documento. Se ha visto que la calidad de la gestión del gasto público y la eficiencia en la entrega de bienes y servicios es determinante de la reciprocidad, lo que a su vez hace posible un diálogo constructivo sobre el balance fiscal en el largo plazo.

La experiencia mexicana es muy rica en esta materia; en 2007, en el marco de la decisión del Ejecutivo Federal de México, de “adoptar un enfoque de presupuesto basado en resultados”, se estableció una ambiciosa política de evaluación del desempeño para el conjunto de la Administración Pública Federal, instrumentada a través del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y del Programa de Mejora de la Gestión (PMG). Al presente, los informes de gestión que presentan los presidentes al Congreso y a la Nación son cuadros de indicadores institucionales, de resultados y de porcentajes de avance que contrastan con los discursos con sólo contenido político del pasado. Gonzales (2008) presenta en detalle la experiencia de ese país, además de mostrar de manera muy esquemática la metodología y la implementación del cambio realizado. Existen, por otra parte, videos informativos como parte de la capacitación realizada para la implementación del cambio a partir de 2007¹³³.

VI. Conclusiones

El documento reflejó un conjunto de desafíos que enfrenta el país en materia fiscal, mismos que posiblemente no se perciben como materia de urgencia, dado el contexto de auge que predomina en las cuentas públicas. Sin embargo, se considera que el momento es propicio para construir capacidades para enfrentar escenarios menos afortunados. Se ha enfatizado el desarrollo de capacidades en materia de ingresos fiscales y capacidad contracíclica.

En complemento a lo anterior, y recuperando el concepto de “pacto” que propone la publicación, en este documento se concibe al pacto como un proceso de construcción de políticas usando la institucionalidad formal del país, hecho que contrasta con la concepción tradicional en el que una institucionalidad paralela de la sociedad civil lidera el proceso.

A diferencia de otros esfuerzos realizados en el país, donde “pacto” se asocia a la distribución de rentas (adicionales) a los gobiernos subnacionales, en este trabajo se apunta a la parte de ingresos como el área de prioridad de análisis y posible materia de pactos futuros. Igualmente, se identifica a la capacidad contracíclica como materia de atención tanto en el nivel nacional como en los gobiernos subnacionales.

No solo Bolivia, sino la mayor parte de los países de la región, enfrentan tendencias de desbalance estructural y déficit fiscal. Ello confirma la necesidad de trabajar en los ingresos y, en el caso de países con superávit, corresponde identificar fuentes alternativas de ingresos (en reemplazo a las que llegan de los recursos naturales finitos).

Para las economías con periodos de ingresos inesperados asociados a la bonanza, se plantean dos temas sujetos a diálogo. Primero, la creación de reglas de balance estructural que permitan ahorrar en bonanza, y segundo, la conformación de fondos u otros mecanismos para “guardar” los ahorros hasta que lleguen los tiempos de desahorro (parte baja del ciclo). El documento ha mostrado las debilidades frecuentes en el diseño de fondos y, particularmente, la vulnerabilidad de éstos ante presiones sectoriales para acceder a los recursos (rentismo). Igualmente, se han mostrado las ventajas y desventajas de reglas numéricas en diferentes países de la región.

Una importante lección es que la regla numérica debe imponerse en la trayectoria de ingresos y las estimaciones correspondientes. Todo ingreso no presupuestado debe ser ahorrado y los parámetros para presupuesto deben ser absolutamente conservadores y recoger la tendencia de largo plazo en precios y expansión del PIB.

¹³³ Por ejemplo ver <http://www.youtube.com/watch?v=bWYqbf1duqQ>, preparado por la Secretaria de Hacienda y Crédito Público de México.

En contraparte, fijar metas de déficit fiscal o fijar techos al crecimiento del gasto no aseguran que se cumpla lo fundamental, que es ahorrar los ingresos “extra” de los RRNN. El déficit fiscal no es un problema si es transitorio y puede financiarse adecuadamente. De hecho, en un periodo de contracción económica, la expansión fiscal y el déficit financiado con recursos del ahorro en la bonanza son resultados deseables (dependiendo de las magnitudes, por supuesto).

Una lección importante guarda relación con la institucionalidad que soporta el balance estructural. Se ha visto el caso donde la fortaleza de instituciones es tal que las reglas fiscales se basan en la autorregulación del Poder Ejecutivo y se cumplen. También se ha examinado el otro extremo en el que, siendo las reglas parte de la legislación, éstas no se cumplen, en parte debido a la baja institucionalidad y por otra parte debido a que las metas no fueron fijadas a la variable adecuada. Por ejemplo, se impusieron techos al gasto, cuando en un escenario de contracción lo correcto es expandirlo.

Para el caso boliviano se han presentado cifras que muestran un acelerado crecimiento del gasto público durante la expansión y una contracción durante la última crisis externa (2009-2010). Sin duda, esto corresponde a un patrón procíclico de política fiscal que se sugiere modificar.

Se ha mostrado que Bolivia ha logrado ahorrar una parte de los recursos de la última bonanza, lo que ya es un progreso respecto del escenario del pasado, donde luego del auge sólo quedó el recuerdo del mismo. Puntualmente, se estimó que las rentas fiscales del auge entre 2003 y 2012 sumaron US\$ 20.700 millones, y que de ese total se ahorró un equivalente a 20 por ciento (US\$ 4.212 millones). Esta última cifra es importante y representa más que toda la inversión pública del país en un año; igualmente importante es notar que las previsiones sobre precios y demanda externa describen un “aterrizaje suave”, de modo que todavía se percibirán ingresos relevantes de los cuales alguna parte se puede ahorrar.

Luego del análisis a nivel subnacional, se ha identificado que la ausencia de una regla de balance estructural y un mecanismo que disponga el ahorro, explican resultados tremendamente diferentes entre regiones. Dos casos son extremos; primero, Tarija (como Gobernación) recibió US\$ 2.091 millones, de los cuales quedó sólo el 9 por ciento de ahorro. El gasto fue extraordinario durante estos años y la capacidad contracíclica muy limitada. Segundo, el caso de Potosí, donde lo ahorrado equivale aproximadamente a todo lo recibido de transferencias de la renta del gas (básicamente distribución del IDH). Esto resulta curioso, tratándose de una región con indicadores altos de pobreza y muchas necesidades insatisfechas.

Lo mencionado confirma la pertinencia de reglas que ayuden a ahorrar y gastar en función de lo que son las trayectorias de largo plazo. El caso de Tarija devela, cuando menos, poca prudencia y previsión (incluso asumiendo que todo el gasto fue eficiente y transparente). En contraste, el caso de Potosí devela limitada institucionalidad que ayude a dar respuestas efectivas a las necesidades de la región.

El eje de análisis del documento contempla temas como el balance estructural, las reglas numéricas, el déficit fiscal recurrente, el ahorro en bonanza y los mecanismos para atenuar los ciclos económicos. Asimismo, se enfatiza en los ingresos y qué hacer cuando los relativos a los recursos naturales comiencen a retroceder. Sin embargo, se han desarrollado temas fiscales adicionales que deben ser parte del diálogo nacional o “pacto” fiscal. El primero es la reciprocidad como cimiento de la estructura fiscal y la relación entre Estado y sociedad a través de los impuestos y la contraprestación de servicios. Se concluye que, por diversas razones, el contexto hace que la reciprocidad en el caso boliviano se ubique entre las más débiles (exclusión o cobertura, ausencia de necesidad, asimetría).

También se ha desarrollado en esta agenda potencial lo referido a los estabilizadores automáticos, tanto en los ingresos como en los gastos. La primera conclusión en la materia es que por la complejidad de la economía política predominante en Bolivia es recomendable pensar en la incorporación de estabilizadores automáticos que ayuden a construir capacidad contracíclica. Bolivia es un ejemplo de país donde muchas reformas probaron ser políticamente imposibles. Se desarrollaron ejemplos apelando mucho a la realidad boliviana a efectos de tomar ventaja didáctica, pero también en un intento de insinuar con cautela posibles caminos de discusión. Se concluye sobre el carácter regresivo del IVA en Bolivia y la necesidad de pensar en impuestos directos progresivos que además tengan la capacidad de funcionar como estabilizadores automáticos.

Para cerrar, se planteó que los gobiernos (sea nacional o subnacionales) lleven adelante una gestión por resultados. Existen razones de eficiencia que hacen que este tipo de avances contribuyan a la reciprocidad fiscal, indispensable para dar pasos en la parte de ingresos públicos en el país.

VII. Bibliografía

Clemente, Faris, y Puentes (2002). *Natural Resource Dependence, Volatility and Economic Performance in Venezuela: the Role of a Stabilization Fund*. Andean Competitiveness Project, CAF.

Dirección de Presupuestos Gobierno de Chile (2013) "Indicador del balance cíclicamente ajustado, Metodología y resultados". Junio de 2013. Ver http://www.dipres.gob.cl/594/articles-89713_BCA_2013.pdf.

Evia y Pacheco (2010). *Sector Informal y Políticas Públicas en América Latina*. SOPLA, Konrad Adenauer Stiftung.

Ferrufino, Rubén y Muriel Beatriz (2012). *Regulación laboral y mercado de trabajo, principales desafíos para Bolivia*. Fundación Milenio y Embajada Real de Dinamarca.

Fuentes Knight, Juan Alberto (2012). "Hacia pactos fiscales en América Latina: entre la reciprocidad y la confrontación", en *Reforma fiscal en América Latina. ¿Qué fiscalidad para qué desarrollo?* A. Bárcena and N. Serra (eds.), Santiago, Chile, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (CEPAL)/CIDOB.

Gómez-Saibani (2006). "Cohesión social, equidad y tributación". *Análisis y perspectivas para América Latina*. Serie políticas sociales No. 127, CEPAL, Santiago de Chile.

Marcel, Mario; Tokman, Marcelo (2001). "Balance Estructural: la base de la nueva regla de política fiscal chilena", revista *Economía*, Volumen 4, No. 3, Banco Central de Chile.

Moore, M. (2008). "Between coercion and contract: competing narratives on taxation and governance", *Taxation and State-Building in Developing Countries. Capacity and Consent*, D. Bräutigam, O. H. Fjeldstad and M. Moore (eds.), Cambridge University Press.

Jeffrey Frankel (2011). "Una solución a la prociclicidad fiscal: Chile, pionero en instituciones presupuestarias estructurales". <http://www.bcentral.cl/estudios/revista-economia/2011/ago/recv14n2ago2011pp39-78.pdf>

CAPÍTULO SEXTO

Calidad del Gasto y la mirada de Tarija sobre el Pacto Fiscal

Mauricio Lea Plaza Peláez¹³⁴

Resumen

El presente capítulo realiza una mirada desde Tarija sobre el pacto fiscal, analizando primero la situación financiera del Gobierno Departamental, los elementos que determinan la asignación, el comportamiento de los ingresos y gastos departamentales, la clasificación del gasto público, así como una evaluación de su calidad y de los niveles de ejecución del mismo. Asimismo, se ejerce una visión crítica del pacto fiscal departamental evaluando su experiencia y fijando sus desafíos. A partir de la experiencia departamental de Tarija y considerando el marco normativo vigente, se plantea un conjunto de elementos sustantivos contribuyentes de un pacto fiscal nacional, asumiendo una postura sobre lo que deberían ser sus propósitos y sus componentes. El presente capítulo asume un valor agregado al presentar información inédita sobre los ingresos y gastos departamentales, que sirve de base para el análisis de la experiencia fiscal en el Departamento de Tarija. Se concluye que el propósito principal que debiera asumir el Pacto Fiscal Nacional es lograr una mayor correspondencia entre el modelo de Estado autonómico adoptado en la CPE y el régimen fiscal para su desarrollo y aplicación, enfatizando en la modificación de las relaciones fiscales intergubernamentales.

Palabras Clave: Bolivia, Pacto Fiscal, Calidad del Gasto, Tarija.

I. La mirada de Tarija sobre el Pacto Fiscal

A. El contexto normativo y el incremento de los ingresos departamentales

Bolivia ha tenido, a través de su historia, una forma de organización estatal centralista, que devino en gestiones gubernamentales poco eficientes, burocráticas, inequitativas en la distribución de los recursos, de cultura autoritaria y con escasa participación ciudadana. El agotamiento del modelo Estado-céntrico, las demandas de mayor democratización y la implementación de políticas económicas de ajuste estructural que transforman al Estado y exigen la aplicación eficaz de políticas sociales compensatorias, sumado a las presiones regionales, que demandan mayor autonomía e independencia del gobierno central, son los elementos centrales para encarar un proceso de descentralización en Bolivia.

En abril de 1994, la Ley N° 1551 de Participación Popular desencadenó un proceso descentralizador, transfiriendo competencias y recursos a los Gobiernos Municipales y permitiendo el reconocimiento y la participación de las organizaciones sociales en la gestión pública. En este marco, se evidenció el riesgo de que las acciones de los Gobiernos Municipales se fragmentaran y atomizaran ante la ausencia de una instancia pública intermedia entre los niveles de Gobierno Nacional y Municipal, hecho que, aunado a la persistencia de las presiones regionales para constituir gobiernos departamentales, hizo que se dicte en diciembre de 1996 la Ley N° 1654 de Descentralización Administrativa (LDA).

¹³⁴ Economista con cursos de postgrado en Gestión Estratégica del Desarrollo Local y Desarrollo Local y Políticas Públicas. Experiencia y conocimientos en Gestión Pública y Desarrollo Institucional, Descentralización y Autonomías, Participación Popular, Planificación Participativa Municipal., Planificación, Seguimiento y Evaluación de Proyectos, Desarrollo Local. Trabajó en el Gobierno Departamental de Tarija como Secretario de Coordinación Gubernamental; en la Prefectura del Departamento de Tarija como Asesor General, Secretario General y Prefecto; en el Gobierno Municipal de La Paz: Oficial Mayor de Desarrollo Humano y Secretario Ejecutivo; en el Viceministerio de Participación Popular y Fortalecimiento Municipal, Proyecto de Desarrollo de Comunidades Rurales como Jefe de la Unidad Nacional de Planificación Participativa; en la Unión Nacional de Instituciones para el Trabajo y la Acción Social (UNITAS): Programa Nacional Campesino Alternativo de Desarrollo (PROCADE) de Secretario Ejecutivo y en Acción Cultural Loyola (ACLO) Tarija como Economista Agrícola y Responsable del Trabajo de Campo.

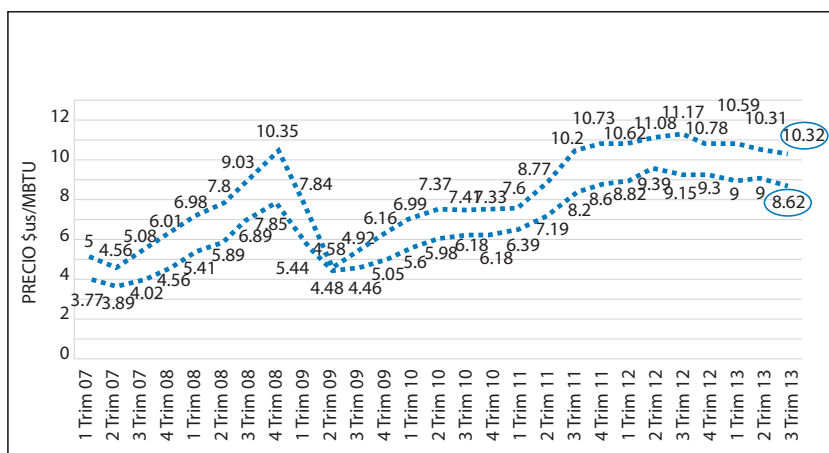
El modelo de “Descentralización Participativa” en Bolivia fue un modelo mixto que combinaba una descentralización territorial, política, administrativa y fiscal en el nivel municipal, con amplia participación social, con una descentralización administrativa en el nivel departamental. Por tanto, la descentralización en Bolivia era eminentemente de base municipal y complementariamente departamental, partiendo de la constatación que el municipio es la instancia territorial más adecuada para operar el Estado descentralizado, porque tiene un órgano público con autonomía constitucional, autoridades de gobierno libremente elegidas (legitimidad), facultades de recaudar recursos e invertirlos, posibilidad de programar y ejecutar toda gestión técnica administrativa, jurídica, económica, financiera, cultural y social en su ámbito espacial, y la proximidad de la población con el órgano público.

Por eso, la Prefectura fue una instancia de administración departamental del Poder Ejecutivo Nacional y no un nivel de Gobierno, ya que el Prefecto era designado por el Presidente y el Consejo Departamental era la representación delegada de los Concejos Municipales, que carecía de facultades políticas. La LDA establecía la transferencia interna de competencias sólo de carácter administrativo a un órgano de la misma persona jurídica distinto en la cúspide institucional. En este marco de restricciones, la principal misión de la Prefectura era constituirse en el órgano articulador y armonizador entre los niveles de Gobierno Nacional y Municipal. Este contexto institucional completa un primer arreglo fiscal que consistió en:

- I. Un régimen de regalías departamentales establecidas en leyes de la República de 1929 y 1938, que fija una regalía del 11 por ciento para los departamentos productores de hidrocarburos.
- II. Un régimen de ingresos municipales a partir de la Ley Orgánica de Municipalidades Nº 696 de 1985, que reconoce para las municipalidades la capacidad de recaudar impuestos, tasas y patentes.
- III. Un régimen de recaudación fiscal centralizado (Ley Nº 843 de Reforma Tributaria de 1986), que incluía a su interior la coparticipación de los otros niveles de administración del Estado: 70 por ciento al Gobierno Nacional, 10 por ciento a nivel departamental, 10 por ciento a nivel municipal y 5 por ciento a universidades.
- IV. Una nueva asignación de recursos municipales a través de la participación en el 20 por ciento de la tributación nacional y la exclusión de la administración departamental de dicha recaudación (Ley de Participación Popular de 1994).
- V. La definición de los recursos de dominio y uso departamental: regalías, recursos del Fondo Compensatorio Departamental, el 25 por ciento del Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus derivados (IEHD); las asignaciones anuales del Presupuesto General de la Nación para el gasto en servicios personales de salud, educación y asistencia social; transferencias extraordinarias del Tesoro General de la Nación y los créditos y empréstitos internos y externos contraídos; los legados, donaciones y otros ingresos similares (Ley de Descentralización de 1995).
- VI. La precisión de los impuestos municipales consistentes en los impuestos a la propiedad de bienes inmuebles y vehículos, impuesto a las transacciones, tasas, patentes y otros menores (Ley Nº 2028 de Municipalidades de 1999).
- VII. La aprobación de la Ley de Hidrocarburos Nº 3058 de 2005, que establece el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), que capta el 32 por ciento de la renta petrolera nacional, distribuida al conjunto de los departamentos y del que participan las Prefecturas, Gobiernos Municipales, Universidades y el Tesoro General de la Nación.

Este escenario normativo vigente antes de la aprobación de la nueva Constitución Política del Estado no ha registrado cambios; más bien, fue ratificado por la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, por lo que viene a marcar el régimen general de ingresos y participaciones de los distintos niveles de gobierno y administración pública. En ese contexto, la aprobación de la Ley de Hidrocarburos ha significado un incremento significativo de la renta hidrocarburífera nacional, ya que la participación del Estado en dicha renta se incrementó del 18 por ciento al 50 por ciento, con la inclusión del IDH, o sea, un 178 por ciento más respecto de la participación anterior. A ello se sumó el favorable comportamiento de los precios internacionales del barril de petróleo, factor determinante del establecimiento de los precios de exportación del gas natural a Argentina y Brasil, tal como se muestra en el Gráfico No. 1.

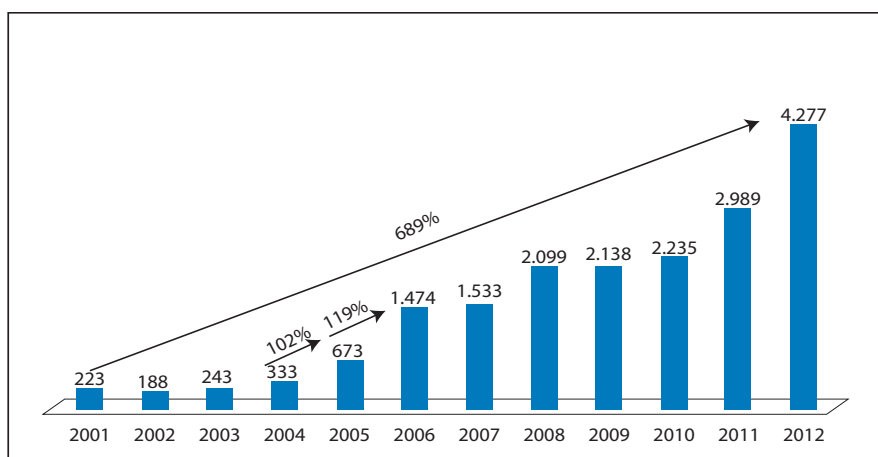
Gráfico No. 1
Variación Trimestral de los Precios de Exportación del Gas Natural Boliviano



Fuente: Hidrocarburos.com

La evolución de los ingresos de la renta petrolera por parte del Estado se ilustra en el siguiente gráfico:

Gráfico No. 2
Renta Hidrocarburífera Estatal
(millones en \$us)

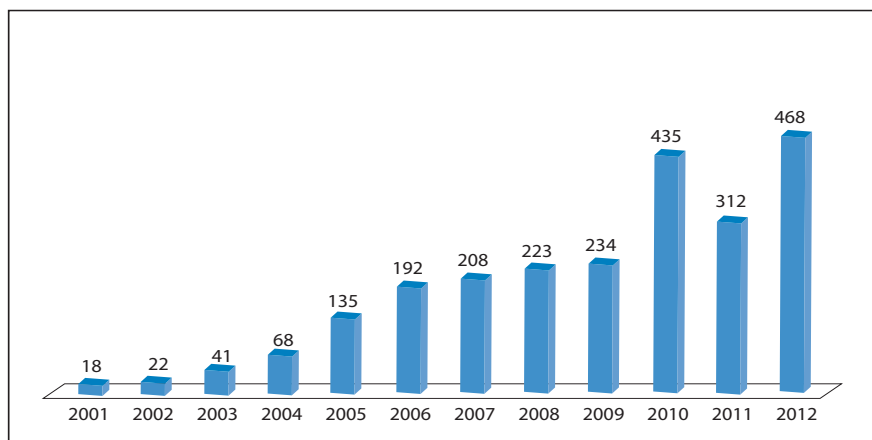


Fuente: YPFB.

Este fenómeno nacional ha significado un incremento sustancial y sostenido de los ingresos en beneficio del Tesoro General de la Nación, de las Prefecturas (hoy Gobiernos Departamentales), de los Gobiernos Municipales y de las Universidades, tanto de los departamentos productores como de los no productores de hidrocarburos.

En el caso del Departamento de Tarija, principal productor de hidrocarburos del país, la administración departamental (Prefectura y luego Gobierno Departamental) tuvo un incremento exponencial de los ingresos por renta petrolera, como puede evidenciarse en el siguiente gráfico:

Gráfico No. 3
Renta Petrolera Departamental Tarija
(En millones de \$us)



Fuente: Prefectura y la Gobernación de Tarija.

De 17,74 millones de dólares, la renta petrolera departamental pasó a 467,71 millones de dólares el pasado año, lo que significa que hoy se administra 26 veces más de lo que se administraba el 2001. Las gestiones fiscales más significativas en este incremento fueron los años 2003-2004, con el incremento de la producción departamental de gas que elevó la renta departamental en un 153 por ciento, los años 2005-2006 por la incorporación de la recaudación del IDH, que generó un incremento de 140 por ciento y los años 2010 al 2012 por el incremento en los precios de exportación del gas y el incremento en la producción departamental de gas de exportación.

Este hecho modificó radicalmente la situación económica del Departamento de Tarija en cuanto a la renta fiscal, por la inyección de importantes recursos públicos a la economía, con todos los encadenamientos que ello genera y estableciendo una disponibilidad financiera histórica que posibilitó la oportunidad más importante que tiene el Departamento de resolver sus carencias básicas y proyectar su desarrollo en una perspectiva mayor. A su vez, esto generó un conjunto de demandas y expectativas tanto de las representaciones territoriales como de las sectoriales, que provocaron una permanente disputa de participación en los recursos departamentales incrementales.

B. Elementos que marcan la asignación fiscal en la Prefectura y el Gobierno Departamental

A este marco normativo y de disponibilidad financiera inédita, es necesario incorporar los elementos que fueron marcando la asignación institucional interna de recursos dentro del Departamento de Tarija.

Dicha asignación tiene que ver, por un lado, con un modelo de administración prefectural desconcentrado que había establecido en las provincias a los Subprefectos y en el resto de secciones de provincia a los Corregidores “Mayores”, autoridades que estaban comprendidas en la Constitución y en la Ley de Descentralización Administrativa, como representantes territoriales del Prefecto.

La administración prefectural, a través de las Subprefecturas y Corregimientos, generó un esquema delegado de gestión que fue fortaleciendo progresivamente a estas autoridades, generando una institucionalidad de referencia en las provincias. Estos representantes prefecturales asumieron paulatinamente las funciones delegadas por la Ley de Descentralización y por el Prefecto, a la vez que comenzaron a administrar directamente recursos y encargarse de la ejecución de proyectos.

En ese contexto, se registró una fuerte reivindicación territorial de la provincia Gran Chaco, como productora de hidrocarburos, que a partir de septiembre del año 2000 logró que el Consejo Departamental le asigne el 45 por ciento de las regalías departamentales de hidrocarburos generadas en dicha provincia a través del presupuesto departamental de cada gestión fiscal, recursos que debían abonarse a las cuentas corrientes de la Subprefectura y los Corregimientos Mayores. Esta asignación se amplió el 2006 al Impuesto Directo a los Hidrocarburos.

A su vez, en abril de 2005, el Gobierno Nacional promulgó la Ley N° 3038, que dispuso la transferencia del 20 por ciento de los recursos del 45 por ciento de las regalías hidrocarburíferas de la Provincia Gran Chaco para educación (10 por ciento) y para salud (10 por ciento), recursos que debieran ser transferidos a los Gobiernos Municipales de la respectiva sección de provincia. En mayo de 2008 se promulgó la Ley N° 3861, que autoriza a la Prefectura del Departamento de Tarija transferir a los Gobiernos Municipales de la Provincia Gran Chaco el 10 por ciento de los recursos de regalías e IDH del 45 por ciento que le corresponde a dicha Provincia, para ser destinados al desarrollo productivo y agropecuario.

Finalmente, en octubre de 2009 se emitió el D.S. N° 331, que autoriza a Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) asignar de forma directa el 45 por ciento de las regalías departamentales de Tarija a las cuentas fiscales de la Subprefectura de Yacuiba y los Corregimientos Mayores de Villa Montes y Caraparí en partes iguales. Mediante estas disposiciones de carácter departamental y nacional, la provincia Gran Chaco logró la asignación del 45 por ciento de las regalías y del IDH correspondientes al Departamento, con lo que consolidó una asignación interna territorial de los recursos departamentales, generando así un derecho adquirido.

A partir de esta experiencia, otras provincias exigen a su vez participar de las regalías, al considerarse productoras, al igual que los pueblos indígenas del Departamento y del Gran Chaco. En la actualidad, constituye una práctica presentar el presupuesto departamental por secciones de provincia, a fin de poder generar las bases para la ejecución del gasto desconcentrado a partir de las facultades que tienen asignadas las autoridades provinciales, denominadas Ejecutivos Seccionales, electos por voto y con atribuciones transferidas mediante Decreto N° 033 de la Gobernación Departamental. Si bien existe un marco institucional desconcentrado, la asignación de recursos al interior del presupuesto departamental no tiene criterios o parámetros definidos en la búsqueda de equidad, solidaridad, transparencia o eficiencia a la hora de distribuir territorialmente los recursos.

Por otra parte, el ejercicio de gestión prefectural de una autoridad electa fue generando en el país un fortalecimiento institucional descentralizado, el que finalmente fue plasmado en la Constitución Política del Estado y en los Estatutos Autonómicos, con la constitución de los Gobiernos Departamentales. En ese proceso, la Prefectura de Tarija fue dictando políticas públicas departamentales que generaron derechos fundamentales que, en la asignación presupuestaria sectorial, constituyen obligaciones de asignación a ser respetadas.

Sólo dos ejemplos: el Seguro Universal de Salud Autónomo de Tarija (SUSAT), que afilia a personas entre los 5 y 59 años y brinda más de 270 prestaciones gratuitas de salud, o el Programa Solidario Comunal (PROSOL), que transfiere recursos a todas las comunidades rurales del Departamento para financiar iniciativas productivas comunales por un monto de Bs 6.000 por familia. Por otro lado, la Universidad Autónoma Juan Misael Saracho logró la aprobación de la Ley N° 3686, que establece que la Prefectura asignará recursos financieros a favor de la Universidad hasta de Bs 6 millones anuales. Estas políticas y normas públicas han marcado parámetros de asignación sectorial muy importantes a la hora de distribuir el presupuesto de gastos. Otro factor determinante de la distribución de los recursos departamentales viene a ser el financiamiento de responsabilidades, programas o entidades nacionales, impuestos unilateralmente por el gobierno central a través de leyes o decretos, que vienen a significar al menos Bs 84 millones anuales, el 2 por ciento del total de los gastos, según se muestra en el siguiente detalle:

Cuadro No. 1
GOBIERNO DEPARTAMENTAL DE TARIJA
PRESUPUESTO TRANSFERENCIAS DE GASTOS A TERCEROS GESTIÓN 2013
(Expresado en Bolivianos)

DESCRIPCIÓN	Vigente	%
I.4. TRANSFERENCIAS DE CAPITAL Y PARTICIPACIONES	4,149,648	0.10%
> COMISIÓN NACIONAL DE LOS RIOS PILCOMAYO Y BERMEJO	1,500,000	0.04%
> SERVICIO DEPARTAMENTAL DE RIEGO (SEDERI)	175,900	0.00%
> SENASAG	2,473,748	0.06%
III.3. TRANSFERENCIAS CORRIENTES	79,864,180	1.99%
III.3.1. INSTITUCIONES DESCONCENTRADAS	4,693,286	0.12%
> CASA DE LA CULTURA - CASA DORADA	1,150,000	0.03%
> OBSERVATORIO ASTRONÓMICO SANTA ANA	412,281	0.01%
> COMITÉ DE PERSONAS DISCAPACITADAS	2,000,000	0.05%
> CENTRO DE REHABILITACIÓN PARA CIEGOS	681,000	0.02%
> MUSEO NACIONAL PALEONTOLÓGICO ARQUEOLÓGICO	450,005	0.01%
III.3.2. TRANSFERENCIAS AL GOBIERNO NACIONAL	75,170,894	1.87%
> BONO DE VACUNACIÓN	3,689,239	0.09%
> RÉGIMEN PENITENCIARIO	1,729,325	0.04%
> DIPLOMAS DE BACHILLER	804,531	0.02%
> OFICINA TÉCNICA RIOS PILCOMAYO Y BERMEJO (OTNPB)	1,256,252	0.03%
> RENTA DIGNIDAD	61,686,211	1.53%
> SERVICIO DEPARTAMENTAL DE RIEGO (SEDERI)	1,005,866	0.03%
> ENTIDAD EJECUTORA MEDIO AMBIENTE Y AGUA (EMAGUA)	200,000	0.00%
> SUPERINTENDENCIA DE REGISTRO CIVIL (MASA SALARIAL)	134,629	0.00%
> BECAS UNIVERSITARIAS	4,253,600	0.11%
> FOMENTO A LA EDUCACIÓN CÍVICO PATRIÓTICA	411,241	0.01%
TOTAL TRANSFERENCIAS	84,013,828	2.09%
TOTAL PRESUPUESTO DEPARTAMENTAL	4,019,627,851	100%

Fuente: Presupuesto del Gobierno Departamental 2013.

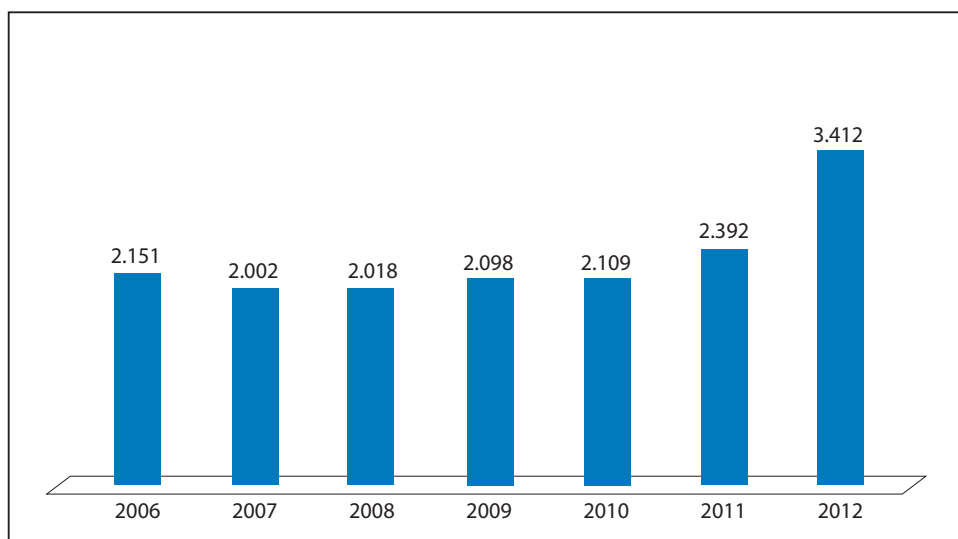
II. Evaluación de la calidad del gasto en Tarija

A continuación se presenta un análisis concentrado en los ingresos y gastos departamentales, o sea, los que son administrados por el Gobierno Departamental de Tarija, que vienen a representar los recursos fiscales más significativos que recibe el departamento.

A. Comportamiento de los ingresos departamentales

Se realiza un análisis de los últimos 7 años del total de los ingresos recibidos efectivamente en el Tesoro Departamental. De 2006 a 2011 se ha mantenido un nivel estable en los recursos departamentales recibidos, teniendo un monto mínimo de Bs 2.002 millones y un máximo de Bs 2.392 millones. El 2012 se generó un incremento considerable en los ingresos recibidos de un 43 por ciento, por efecto del incremento del precio de gas de exportación registrado al final de 2011.

Gráfico No. 4
Gobierno Departamental de Tarija
Ingresos 2006 - 2012
(En millones de Bs.)



Fuente: Estados Financieros de la Prefectura y del Gobierno Departamental.

La composición de los ingresos departamentales está marcada por la renta hidrocarbúrica, que en la gestión 2013 significó el 97 por ciento del total, destacándose las regalías (89 por ciento) y el IDH (8 por ciento), según se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 2
Composición de los ingresos departamentales

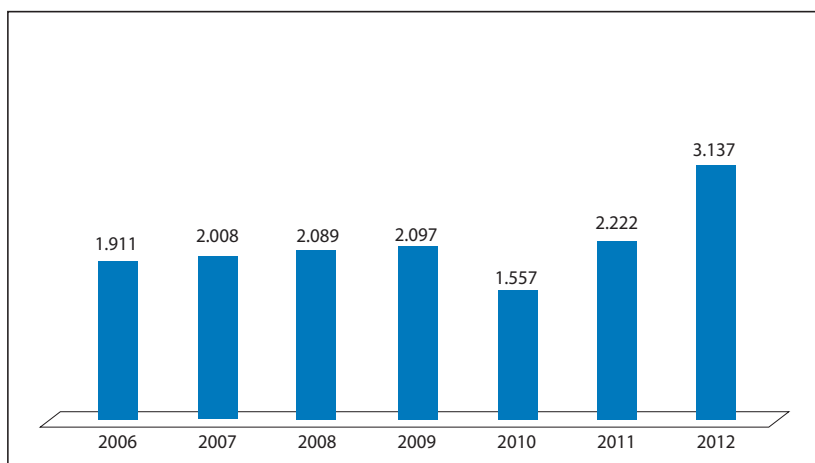
DETALLE	%
RENTA PETROLERA	96,99%
> REGALIAS PETROLERAS	87,89%
> IMPUESTO DIRECTO HIDROCARBUROS	7,79%
> IMPUESTO ESPECIFICO HIDROCARBUROS Y DERIVADOS	1,31%
OTRAS REGALIAS	0,02%
> REGALIAS MINERAS	0,00%
> REGALIAS FORESTALES	0,01%
> REGALIAS PESQUERAS	0,01%
IMPUESTO A LA PARTICIPACION EN JUEGOS	0,00%
VENTAS DE BIENES Y SERVICIOS	0,79%
OTROS INGRESOS	0,83%
FUENTES EXTERNAS	1,11%
> DONACIONES	0,01%
> TRANSFERENCIAS POR SUBSIDIOS Y SUBVENCIONES	1,10%
FUENTES FINANCIERAS	0,26%
> CUENTAS POR COBRAR A CORTO PLAZO	0,26%

Fuente: Presupuesto 2013 Gobierno Departamental Tarija.

B. Comportamiento de los Gastos Departamentales

Los gastos departamentales han tenido una tendencia creciente entre 2006 y 2009, un bajón el 2010, por el cambio institucional de Prefectura a Gobierno Departamental y un incremento significativo el 2012, tal como podemos evidenciar en el siguiente gráfico:

Gráfico No. 5
Gobierno Departamental de Tarija
Ejecución de Gastos
(En Millones de Bs)



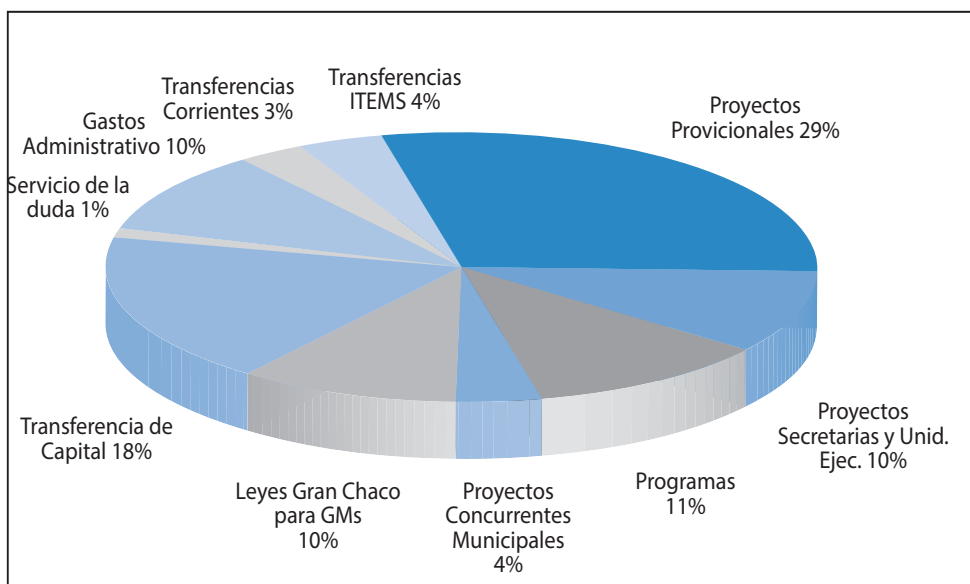
Fuente: Estados Financieros de la Prefectura y del Gobierno Departamental.

C. Tipología del Gasto Público Departamental

El gasto departamental ha sido clasificado en las siguientes áreas, de las que se indican los datos correspondientes a lo ejecutado en la gestión 2012:

- Inversión en Proyectos que ejecuta la Gobernación tanto a través de sus instancias desconcentradas (Ejecutivos Seccionales, 29 por ciento), caracterizados como proyectos provinciales, como a través de sus Secretarías Departamentales y otras Unidades Ejecutoras (10 por ciento), caracterizados como proyectos departamentales.
- Inversión en Programas (11 por ciento), tanto no recurrentes como programas específicos.
- Transferencia a Gobiernos Municipales, que incluye el financiamiento a proyectos de inversión concurrente (4 por ciento), transferencias a los Gobiernos Municipales del Gran Chaco establecidas por ley (10 por ciento) y atención de emergencias.
- Transferencias y participaciones de capital (18 por ciento).
- Servicio de deuda (1 por ciento).
- Gastos Administrativos, de funcionamiento de la administración central y desconcentrada (10 por ciento).
- Transferencias Corrientes que se realizan a terceras entidades (3 por ciento).
- Transferencias para financiar ítems contratados por el TGN (4 por ciento).

Gráfico No. 6
Composición del Gasto Departamental 2012



Fuente: Presupuesto Departamental 2012.

A continuación se presenta el comportamiento del gasto público departamental del período 2006–2012, detallado por los rubros de gasto identificados:

Cuadro No. 3
EJECUCIÓN DE GASTOS GESTIONES 2006 AL 2012
(EXPRESADO EN BOLIVIANOS)

DESCRIPCIÓN	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	TOTAL 006 - 2012	(%)
TOTAL PRESUPUESTO	1,911,044,934	2,008,458,626	2,088,987,376	2,097,449,497	1,689,676,401	2,222,351,497	3,136,991,952	15,154,960,284	100%
I. INVERSIÓN GENERAL	1,516,082,758	1,535,606,782	1,549,963,114	1,489,221,527	1,170,932,987	1,638,138,087	2,570,023,303	11,469,968,559	75.68%
I.1. INVERSIÓN PREFECTURAL DIRECTA	956,200,340	872,769,652	707,412,748	783,607,776	563,283,250	686,922,244	1,223,911,564	5,794,107,575	38.23%
I.1.1.- EJECUTIVOS SECCIONALES	440,934,553	595,839,413	483,911,252	484,943,026	266,882,262	411,393,667	905,712,455	3,589,616,628	23.69%
I.1.2.- SECRETARÍAS Y UNIDADES EJECUTORAS	515,265,787	276,930,239	223,501,496	298,664,750	296,400,988	275,528,577	318,199,109	2,204,490,947	14.55%
I.2. PROGRAMAS	74,270,964	98,828,137	242,423,985	251,673,687	129,748,116	274,756,752	350,525,571	1,422,227,213	9.38%
I.3 TRANSFERENCIAS A GOBIERNOS MUNICIPALES	405,200,722	450,198,463	437,783,954	283,168,100	250,295,887	412,889,650	446,567,711	2,686,104,487	17.72%
I.3.1.- PROYECTOS CONCURRENTES	271,574,841	304,591,153	266,600,497	108,875,550	34,363,785	143,735,509	120,913,036	1,250,654,371	8.25%
I.3.2.- LEYES ESPECIALES GRAN CHACO	133,625,881	102,607,310	169,062,457	174,292,550	215,932,102	269,154,141	325,654,675	1,390,329,116	9.17%
I.3.3.- EMERGENCIAS		43,000,000	2,121,000	0	0	0	0	45,121,000	0.30%
I.4. TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	80,410,732	113,810,529	162,342,427	170,771,964	227,605,734	263,569,441	549,018,457	1,567,529,284	10.34%
II. SERVICIO DE LA DEUDA	54,196,889	57,009,885	61,301,152	56,106,415	53,543,781	43,902,587	36,427,740	362,488,449	2.39%
III. GASTOS ADMINISTRATIVOS	92,319,344	120,684,344	131,883,152	148,586,743	171,982,431	233,061,136	299,836,993	1,198,354,144	7.91%
IV. TRANSFERENCIAS CORRIENTES	6,626,571	8,457,817	12,582,062	3,114,600	58,665,133	79,990,737	94,356,615	263,793,535	1.74%
V. TRANSFERENCIAS DIRECTAS DEL TGN ITEMS	241,819,372	286,699,798	333,257,896	400,420,212	234,552,069	227,258,950	136,347,300	1,860,355,597	12.28%

Fuente: Elaboración propia.

La significación de cada uno de los grupos de gasto se ve reflejada en el siguiente cuadro, que muestra que los rubros que tuvieron mayor asignación presupuestaria son los proyectos provinciales que ejecutan los Ejecutivos Seccionales, los proyectos departamentales que ejecutan las Secretarías Departamentales y otras unidades ejecutoras, las transferencias de capital y las transferencias a los municipios del Gran Chaco por leyes especiales.

Cuadro No. 4
COMPOCICION DEL GASTO DEPARTAMENTAL
(EXPRESADO EN PORCENTAJES)

DESCRIPCIÓN	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	TOTAL
TOTAL PRESUPUESTO	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
I. INVERSION GENERAL	79,3%	76,5%	74,2%	71,0%	69,3%	73,7%	81,9%	75,68%
I.1. INVERSION PREFECTURAL DIRECTA	50,0%	43,5%	33,9%	37,4%	33,3%	30,9%	39,0%	38,23%
I.1.1.- EJECUTIVOS SECCIONALES	23,1%	29,7%	23,2%	23,1%	15,8%	18,5%	28,9%	23,69%
I.1.2.- SECRETARIAS Y UNIDADES EJECUTORAS	27,0%	13,8%	10,7%	14,2%	17,5%	12,4%	10,1%	14,55%
I.2. PROGRAMAS	3,9%	4,9%	11,6%	12,0%	7,7%	12,4%	11,2%	9,38%
I.3 TRANSFERENCIAS A GOBIERNOS MUNICIPALES	21,2%	22,4%	21,0%	13,5%	14,8%	18,6%	14,2%	17,72%
I.3.1.- PROYECTOS CONCURRENTES	14,2%	15,2%	12,8%	5,2%	2,0%	6,5%	3,9%	8,25%
I.3.2.- LEYES ESPECIALES GRAN CHACO	7,0%	5,1%	8,1%	8,3%	12,8%	12,1%	10,4%	9,17%
I.3.3.- EMERGENCIAS	0,0%	2,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,30%
I.4. TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	4,2%	5,7%	7,8%	8,1%	13,5%	11,9%	17,5%	10,34%
II. SERVICIO DE LA DEUDA	2,8%	2,8%	2,9%	2,7%	3,2%	2,0%	1,2%	2,39%
III. GASTOS ADMINISTRATIVOS	4,8%	6,0%	6,3%	7,1%	10,2%	10,5%	9,6%	7,91%
IV. TRANSFERENCIAS CORRIENTES	0,3%	0,4%	0,6%	0,1%	3,5%	3,6%	3,0%	1,74%
V. TRANSFERENCIAS DIRECTAS DEL TGN ITEMS	12,7%	14,3%	16,0%	19,1%	13,9%	10,2%	4,3%	12,28%

Fuente: Datos del Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa (SIGMA)

D. La Calidad del Gasto Público Departamental

Sin duda que para poder analizar la calidad del gasto público se deben considerar los efectos o impactos que genera esta muy importante cantidad de recursos erogados, tanto en la calidad de vida de la gente como en la economía del Departamento. Sin embargo, no se dispone de indicadores socioeconómicos que nos permitan realizar esta verificación y poder afirmar de forma categórica si el uso de estos recursos ha modificado las condiciones de vida de la población que habita en el Departamento de Tarija.

No cabe duda que la inserción de más de Bs 3.000 millones en un año tiene un efecto, pero lo importante es tener la capacidad de identificar el cambio que se genera en las variables que hacen a las condiciones de vida de la población.

En términos agregados, se registra un incremento significativo en el Ingreso Per Cápita en el departamento por efecto del incremento de la renta petrolera departamental. Asimismo, el crecimiento del PIB del Departamento muestra cifras crecientes, pero engañosas, ya que este dato está determinado por la importancia que tiene el sector de los hidrocarburos en la economía departamental. Estos datos no se sienten directamente en las condiciones de vida de los habitantes de Tarija.

Gráfico No. 7
Ingreso per cápita Tarija
(En \$us)

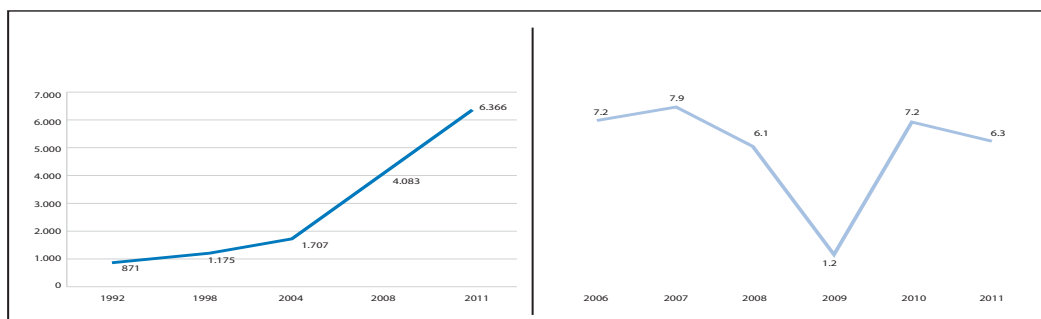
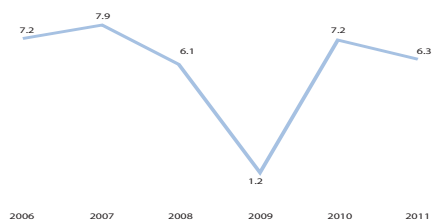


Gráfico No. 8
Crecimiento del PIB de Tarija (%)



Fuente: Fundación Milenio, INE.

Para evaluar el gasto departamental, una importante limitante que hoy se enfrenta es la ausencia de un plan estratégico de desarrollo departamental que derive de un plan de gobierno que hubiera sido respaldado con el voto de la gente. Al carecer el Departamento de un Plan de Desarrollo Económico y Social, y al no tener un Gobernador que haya sido electo, las inversiones e intervenciones que se realizan hoy no responden a una orientación respecto al destino de los recursos o a políticas de desarrollo bien concebidas. Este hecho genera una sensación de insatisfacción en la población porque no se evidencian proyectos o programas de impacto que tengan relación con la cantidad de recursos movilizados.

Esta falta de focalización de la inversión pública departamental también ha significado la dispersión en un gran número de proyectos o programas que no responden a políticas departamentales y que se relativizan en el territorio departamental. La necesidad de ejecutar los recursos presupuestados lleva a una frenética dinámica de “gastar por gastar”, que raya en el despilfarro insulso, que no se dirige a resolver los problemas estructurales que tiene el proceso de desarrollo departamental.

Si medimos la calidad del gasto público por el nivel de satisfacción de la población respecto al gasto público departamental, existe una sensación que se está dejando pasar una oportunidad histórica muy importante por la gran disponibilidad de recursos, y no se están sentando las bases de una economía que en el futuro pueda sustentarse sin depender estructuralmente de la venta del gas.

En este sentido, se deben valorar aquellas políticas públicas que se han concebido para que la población reciba de forma directa los beneficios de la inversión de los recursos departamentales. Destacan el Seguro de Salud (SUSAT), el Programa de Apoyo Nutricional, las Brigadas de Salud, la reconversión de vehículos de transporte público a GNV, el Programa de Empleo Urgente y el PROSOL. Si bien algunos de estos proyectos deben revisarse y analizar en la lógica de evitar constituir dinámicas rentistas o paternalistas, es importante el impacto que generan en la situación económica o social de los habitantes del Departamento.

Si analizamos el destino de los recursos departamentales, preocupa el incremento de la participación del gasto administrativo, de las transferencias tanto corrientes como de capital. Estos indicadores muestran que la institución ha incrementado notablemente la contratación de personal, principalmente eventual, y que las transferencias a otras entidades adquieren cada vez mayor significación en el gasto dada la subordinación y escasa capacidad de gasto institucional.

Llama la atención también cómo se ha incrementado la asignación a proyectos provinciales, en desmedro de la asignación a proyectos departamentales, y a proyectos concurrentes municipales. Esto muestra que las políticas departamentales son débiles y que se subordinan a la atención de demandas locales desarticuladas con el principal propósito de generar respaldo político territorial en competencia con los propios Gobiernos Municipales.

Gráfico No. 9
Gasto en Proyectos Provincia,
Departamentales y Programas
(En Bolivianos)

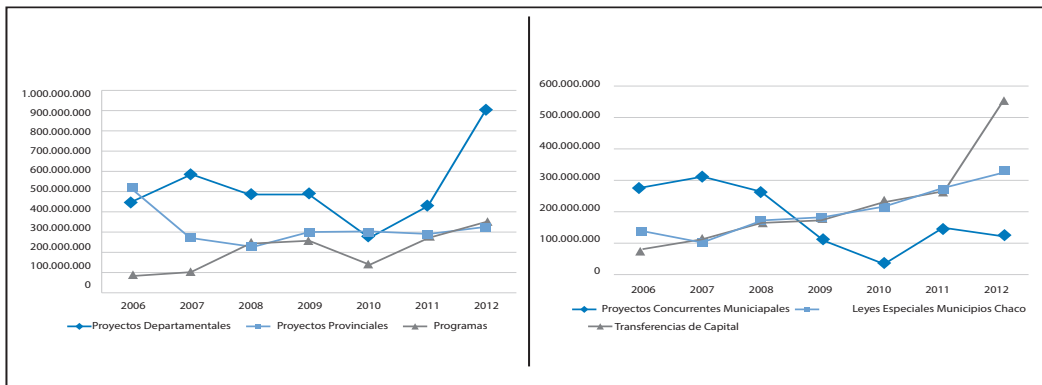
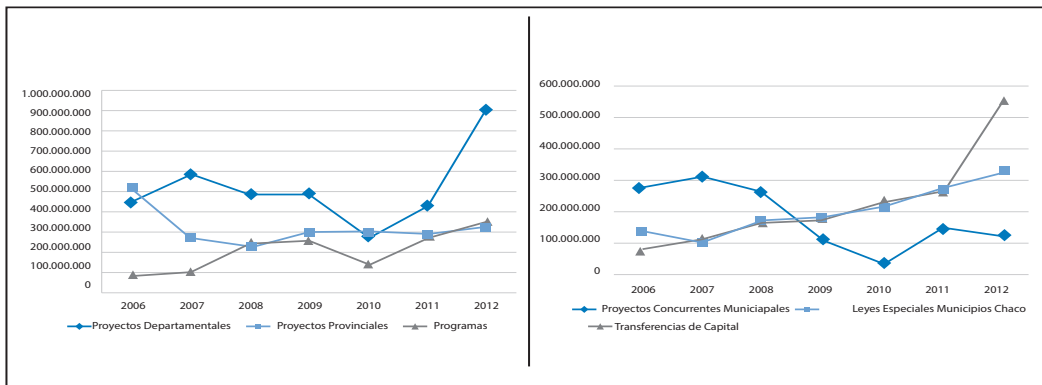
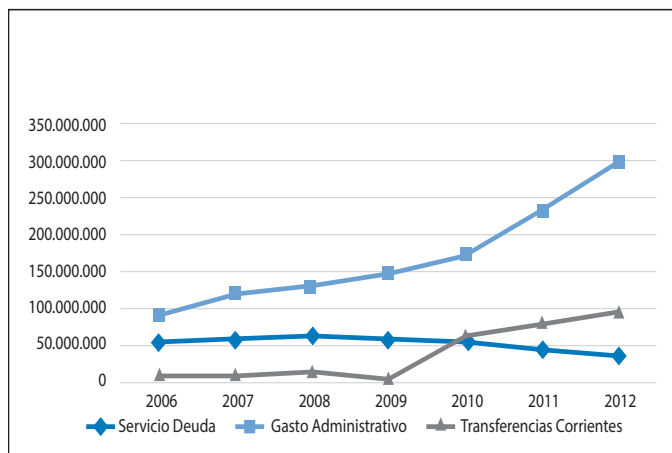


Gráfico No. 10
Gasto en Proyectos Concurrentes Municipales,
Leyes Gran Chaco y Transferencias de Capital



Fuente: Presupuesto Departamental 2012.

Gráfico No. 11
Gastos en Servicio Deuda, Gasto
Administrativo y Transferencias Corrientes
(En Bolivianos)



Fuente: Presupuesto Departamental 2012.

E. Evolución de los niveles de ejecución presupuestaria

A continuación se presenta el nivel de ejecución presupuestaria de ingresos y gastos del Gobierno Departamental de Tarija del período 2006-2012, expresado tanto en cifras como en gráficos.

Cuadro No. 5
EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE INGRESOS
GESTIONES 2006 AL 2013
(Expresado en Bolivianos)

GESTIÓN	PRESUPUESTADO	EJECUTADO	% EJEC.
2006	2,347,392,633	2,151,418,580	91.7%
2007	2,707,753,091	2,001,855,769	73.9%
2008	2,131,303,472	2,018,196,222	94.7%
2009	2,445,616,281	2,097,508,819	85.8%
2010	2,350,966,770	2,108,609,655	89.7%
2011	3,177,352,880	2,392,087,983	75.3%
2012	4,528,807,156	3,412,400,264	75.3%
TOTAL	19,689,192,283	16,182,077,292	82.2%

Cuadro No. 6
EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE EGRESOS
GESTIONES 2006 AL 2012
(Expresado en Bolivianos)

GESTIONES	PRESUPUESTADO	EJECUTADO	% EJEC.
2006	2,347,392,633	1,911,044,934	81.4%
2007	2,707,753,091	2,008,458,626	74.2%
2008	2,131,303,472	2,088,987,376	98.0%
2009	2,445,616,281	2,097,449,500	85.8%
2010	2,350,966,770	1,557,313,544	66.2%
2011	3,321,985,163	2,222,351,496	66.9%
2012	4,528,807,156	3,136,984,167	69.3%
TOTAL	19,833,824,566	15,022,589,642	75.7%

Fuente: Estados Financieros de la Prefectura y el Gobierno Departamental.

Gráfico No. 12
Ejecución de Ingresos Departamentales
(En Bolivianos)

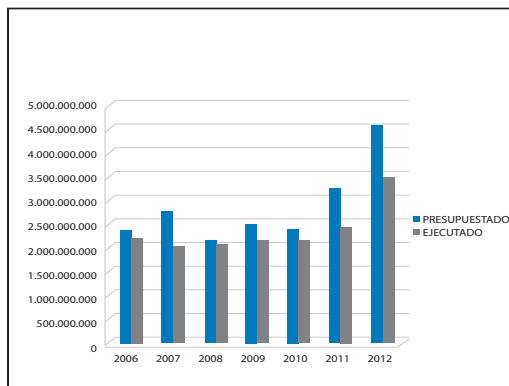
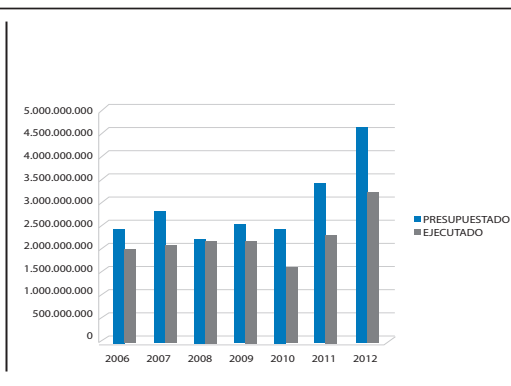


Gráfico No. 13
Ejecución de Gastos Departamentales
(En Bolivianos)



Fuente: Elaboración propia a partir de los Estados Financieros de la Prefectura y el Gobierno Departamental.

En los gráficos siguientes se exponen los porcentajes de ejecución presupuestaria en cada una de las gestiones fiscales, en los que se puede evidenciar que tanto los ingresos como los gastos han ido disminuyendo de forma sostenida su nivel de ejecución desde 2008, tal como puede verificarse.

Analizado el total de recursos y gastos del período 2006-2012, podemos constatar que se recibió el 82,2 por ciento de lo que se presupuestó en recursos y se gastó el 75,7 por ciento de lo programado.

Gráfico No. 14
Ejecución Presupuestaria de Ingresos

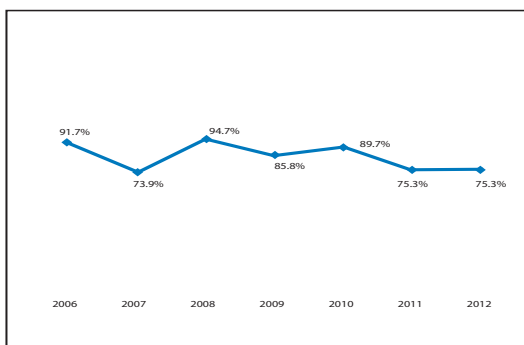
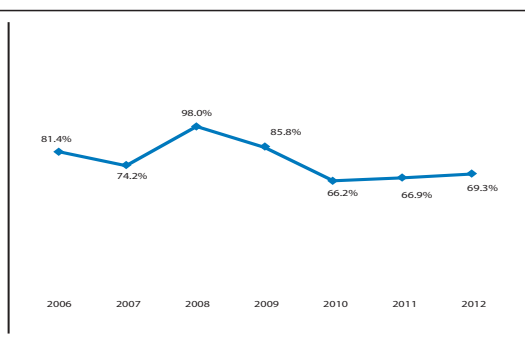


Gráfico No. 15
Ejecución Presupuestaria de Gastos



Fuente: Estados Financieros de la Prefectura y el Gobierno Departamental.

Los niveles relativamente bajos de ejecución del gasto están significando que se traslade de gestión a gestión un saldo de caja y bancos considerable, que en la presente gestión constituye el 34 por ciento de los ingresos presupuestados.

Gráfico No. 16
Saldo de Caja y Bancos

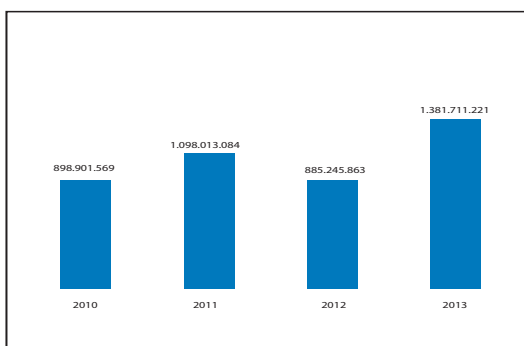
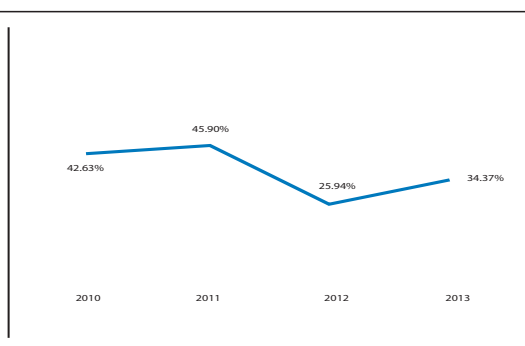


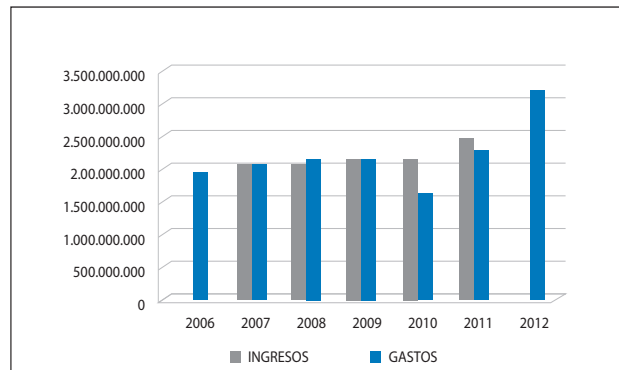
Gráfico No. 17
Participación en los Ingresos



Fuente: Estados Financieros de la Prefectura y el Gobierno Departamental.

Sin embargo, si realizamos un análisis de los ingresos efectivamente recibidos, sin considerar los saldos de caja y bancos de gestiones anteriores y los gastos realizados en una gestión fiscal, el nivel de uso de los recursos públicos departamentales ha sido relativamente satisfactorio.

Gráfico No. 18
Ejecución Financiera
(Expresado en Bolivianos)



Fuente: Estados Financieros de la Prefectura y el Gobierno Departamental.

F. Las limitantes críticas para la ejecución presupuestaria

Indudablemente, los niveles de ejecución presupuestaria en el Gobierno Departamental de Tarija no logran niveles de ejecución satisfactorios, los que han descendido de forma significativa en los últimos tres años. Sin embargo, es bueno relativizar este hecho con el análisis cuantitativo del volumen de recursos que se deben gastar, cuya tendencia fue creciente, tal como se muestra en el Gráfico No 4.

La mayor limitante para elevar los niveles de ejecución presupuestaria es la capacidad institucional del Gobierno Departamental para poder soportar estos niveles incrementales de gasto. Existe un gran desfase entre la cantidad de recursos y la capacidad institucional para ejecutarlos. Este soporte institucional necesario se ve afectado por una lenta transformación organizacional que vaya asumiendo mayores capacidades de gasto e inversión. El tránsito de entidad desconcentrada a un gobierno autónomo es lento por el procedimiento marcado en la Constitución Política del Estado, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización y otras normas, lo que limita la capacidad operativa institucional.

No sólo es la institucionalidad pública la que debe adecuarse a estas nuevas dimensiones, sino también el mercado de proveedores de bienes y servicios, que en su generalidad no están capacitados ni dimensionados para este nuevo contexto.

La complejidad y centralización nacional de los procedimientos de gestión administrativa en todos los ámbitos del poder público constituyen una traba a la hora de intentar aplicar los procesos necesarios de planificación, programación, ejecución y control de planes operativos, presupuesto, programas y proyectos. El anacronismo de los Sistemas y Normas Básicas derivados de la Ley de Administración y Control Gubernamental Nº 1178 constituye una limitante estructural para agilizar la ejecución de la inversión y el gasto público.

Pero lo más notable en la administración pública departamental es la improvisación de los recursos humanos técnicos necesarios para asumir las tareas burocráticas. La incapacidad funcionaria es un factor determinante que deviene en procesos lentos, defectuosos, frustrados o con irregularidades.

A su vez, la Ley Marcelo Quiroga Santa Cruz penaliza de forma directa la administración pública, lo que provoca un temor colectivo en las instancias operativas y jerárquicas del Gobierno Departamental a la hora de ejecutar acciones ejecutivas o administrativas.

Los desafíos en este sentido tienen que ver con la necesidad de consolidar la capacidad institucional gubernativa departamental, con asumir normas y procedimientos de gestión modernos y autónomos, con institucionalizar los procesos de reclutamiento de personal y aplicar la carrera administrativa.

III. Visión crítica de Tarija sobre el Pacto Fiscal, debilidades, fortalezas

A. El marco normativo para un Pacto Fiscal Departamental

Existen normas de carácter nacional y derechos adquiridos de naturaleza departamental que están plasmados en disposiciones que deben tenerse presentes a la hora de generar el pacto fiscal a nivel departamental:

- I. Leyes especiales en favor del Gran Chaco: Ley N° 3038, que asigna 45 por ciento de las regalías al Gran Chaco y recursos para educación y salud para los Gobiernos Municipales; Ley N° 3384, que crea el Fondo de Fomento Productivo Regional modificado por la Ley N° 3895; Ley N° 3385, que autoriza destinar recursos al Programa Social de Vivienda; Ley N° 3861 que destina recursos a los Gobiernos Municipales para el desarrollo productivo, D.S. N° 29042 reglamentario de la Ley N° 3038 y la Resolución del Consejo Departamental N° 287/2006, que destina el 45 por ciento del IDH al Gran Chaco.
- II. Ley N° 3741 que instituye el PROSOL y su Reglamento Operativo.
- III. Resolución Prefectural N° 317/2006, que instituye el SUSAT.
- IV. Normas o disposiciones departamentales (leyes y resoluciones) que establezcan asignación de recursos para políticas, programas o proyectos públicos departamentales.
- V. Ley N° 3802 y Decreto Supremo Reglamentario que instituye el Programa de GNV en Tarija.
- VI. Ley Marco de Autonomías y Descentralización N° 031 de 19 de Julio de 2010, en particular su Art. 111, que norma la necesidad de una distribución equitativa territorial de los recursos autónomos.
- VII. Estatuto Autonómico Departamental, que deriva en la Ley Departamental especial que establece criterios de distribución interna de los recursos departamentales, y en su artículo 44º, denominado “Participación”, establece que el Gobierno Departamental respeta la participación en los ingresos por concepto de Regalías e Impuesto Directo de Hidrocarburos (IDH), actualmente existente en favor de las provincias productoras de hidrocarburos, en el marco de las leyes vigentes, que reconocerá el derecho a la participación de otras provincias productoras y secciones.

El marco normativo existente es relativo a la hora que la Asamblea Departamental tenga asumida plenamente su capacidad de legislar sobre los recursos departamentales y la inversión pública.

El Artículo 111 de la LMAD establece que la distribución de recursos provenientes de la explotación de recursos naturales deberá considerar las necesidades diferenciadas de la población en las unidades territoriales del país, a fin de reducir las desigualdades de acceso a los recursos productivos y las desigualdades regionales, evitando la desigualdad, la exclusión social y económica, y erradicando la pobreza en sus múltiples dimensiones, en cumplimiento de los mandatos constitucionales establecidos en los numerales 3 y 4 del Artículo 313, Numeral 7, Artículo 316 y Parágrafo V, Artículo 306 de la Constitución Política del Estado.

Norma también que las entidades territoriales autónomas deberán establecer los mecanismos que garanticen la distribución equitativa dentro de la jurisdicción departamental de los recursos provenientes de la explotación de recursos naturales, en el marco de un acuerdo departamental. Los criterios para la distribución territorial equitativa, además de la población, deben considerar variables que reflejen las necesidades diferenciadas para la prestación de los servicios públicos de las entidades territoriales autónomas en el marco de las respectivas competencias.

B. Las Fortalezas y Debilidades para un Pacto Fiscal

Tarija ha desarrollado una cierta cultura del pacto al momento de la utilización de los recursos del Gobierno Departamental. Si bien ellos provienen de políticas públicas o de disposiciones legales o normativas, se han constituido en referencias de base al momento de trabajar en una propuesta de pacto fiscal departamental. Se tienen experiencias desarrolladas tanto en la distribución territorial como sectorial de los recursos públicos, a la vez que existen derechos constituidos al momento de establecer el destino de los gastos departamentales. Sin embargo, esta forma de asignación no ha correspondido a una racionalidad distributiva que se base en criterios de aplicación general relacionados con políticas de solidaridad, equidad o eficiencia.

La tendencia rentista y prebendal del beneficio sectorial o territorial se ha constituido en una conducta de los actores relacionados directamente con el desarrollo departamental, lo que sumado a las altas expectativas generadas a partir de una situación económica bonancible, marcan un escenario complejo a la hora de pactar la distribución de los recursos departamentales.

Existen en mesa intereses muy particulares que conciliar con el interés general. A la decisión de la región del Gran Chaco de hacer respetar su participación en la renta petrolera departamental en un 45 por ciento, se suma la demanda de un fondo que plantean los pueblos indígenas para destinar el 15 por ciento de los recursos hidrocarburíferos. A su vez, las provincias productoras de hidrocarburos, como Arce y O'Connor, también plantean una participación del 15 por ciento de las regalías y del IDH. A este paso, la torta no alcanzará para todos. Asimismo, desde el punto de vista sectorial, conocemos de los programas y proyectos que favorecen a determinados sectores y que buscarán protegerse a la hora de la distribución de los recursos departamentales.

La necesidad de un pacto interno destinado a utilizar los recursos se hace más necesaria cuando podemos constatar que la forma como hoy se definen los gastos es arbitraria y discrecional, no responde a criterios técnicos, ni se enmarca en principios básicos como la solidaridad, la equidad y la subsidiariedad. Es aún más necesario el pacto cuando sabemos que los recursos públicos no serán ilimitados y que se hace necesario generar escenarios de racionalidad. Una gran debilidad que se tiene en el Departamento es no contar con una estadística oficial en el ámbito fiscal relacionada con los ingresos y gastos departamentales, tanto a nivel territorial como sectorial que venga a constituir una base seria para cualquier propuesta distributiva y de ordenamiento del gasto público.

C. Los desafíos del Pacto Fiscal Departamental

El pacto fiscal departamental debería significar lograr un acuerdo departamental concertado, legítimo y legalmente instituido que defina la distribución de los recursos departamentales, que responda a los principios de equidad y solidaridad, eficiencia y descentralización en la administración de los recursos públicos. Para la construcción de un pacto fiscal deben considerarse los siguientes principios, cuyo objetivo sea consolidar un instrumento que garantice el financiamiento del proceso de desarrollo departamental:

- I. Sometimiento Normativo. Sujeción a la CPE, leyes y Estatuto Autonómico Departamental, considerando el hecho de que las leyes departamentales sobre el uso y destino de los recursos departamentales tienen el mayor rango jerárquico por debajo de la CPE.
- II. Corresponsabilidad. Los actores institucionales y territoriales que reciben recursos departamentales y regionales son corresponsables en la cobertura y administración de todos los gastos inherentes a la gestión departamental, tanto en gastos como en la inversión pública, administrativos, servicios públicos, etc.
- III. Ejecución de políticas departamentales. El sistema debe garantizar la ejecución de políticas públicas estratégicas de naturaleza departamental, territorialmente transversales.
- IV. Equidad. Asignación y distribución de recursos de manera equitativa, a partir de criterios que conjuguen lo territorial, lo poblacional y la pobreza.
- V. Priorización sectorial. Identificación, asignación y distribución de recursos por criterios de prioridad sectorial, orientado al logro de impactos estratégicos.
- VI. Eficiencia del gasto. Establecimiento de parámetros e indicadores que definan los límites del gasto administrativo y optimicen la asignación de recursos para la inversión pública.
- VII. Transparencia de la información. El sistema utilizará el criterio de transparencia en el manejo de la información pública, a objeto del control social y gubernamental y la determinación de la priorización de la inversión.
- VIII. Desconcentración territorial de la gestión. Se reconoce la desconcentración territorial de gestión a los Ejecutivos Seccionales, como responsables de atender las legítimas demandas, en el marco competencial departamental.
- IX. Solidaridad social. Los ingresos departamentales deberán priorizar la satisfacción de las necesidades colectivas, valorando a todos los habitantes del departamento de manera ecuánime.
- X. Concurrencia de gestión. Se reconoce una asignación especial a instituciones departamentales que concurren en el proceso de desarrollo departamental.
- XI. Participación de los pueblos indígenas. Se reconoce una asignación especial de recursos para el desarrollo de los pueblos indígenas del Departamento.
- XII. Énfasis en la educación superior. Se debe establecer una asignación de recursos para el desarrollo de la investigación, la ciencia y la tecnología a través de la Universidad Pública.

En ese marco, el Pacto Fiscal debiera ayudar a lograr los siguientes propósitos:

- I. Definir los recursos destinados a financiar los Programas y Proyectos Estratégicos de naturaleza departamental que ejecuten las políticas de desarrollo que sean definidas. La asignación sectorial debe basarse en la priorización de las políticas públicas para el desarrollo estratégico departamental y reconocer los derechos adquiridos.
- II. Definir el sistema de distribución territorial de los recursos asignados y administrados por los Ejecutivos Seccionales de Desarrollo, combinando criterios de pobreza y población.
- III. Definir el límite de las transferencias que realice el Gobierno Departamental a otras entidades gubernamentales.
- IV. Definir el sistema inversión concurrente con los Gobiernos Municipales aplicando una asignación equitativa en función de la población y la pobreza, a la vez de establecer contrapartes según tipo de proyecto en el marco de las políticas departamentales.
- V. Definir el límite de los gastos de administración institucional aplicando criterios de austeridad.
- VI. Establecer una normativa reglamentaria del sistema de inversión pública departamental para que la ejecución del gasto sea más operativa, descentralizada y eficiente.
- VII. Establecer una asignación porcentual que permita formar una reserva fiscal que sea usada estratégicamente para cuando la renta departamental disminuya o desaparezca.
- VIII. Orientar y regular la demanda territorial, sectorial y ciudadana, mediante un sistema de distribución transparente y con parámetros predefinidos.

V. Elementos sustantivos desde Tarija para un Pacto Fiscal nacional

A. El marco normativo

Es importante considerar algunas disposiciones del sistema normativo que están establecidas y que tienen directa relación con el pacto fiscal nacional.

- El Artículo 298 de la CPE define que la Política Fiscal es una competencia exclusiva del Gobierno Nacional.
- El artículo 340 de la CPE establece que las rentas del Estado se dividen en nacionales, departamentales, municipales e indígena originario campesinas, las que serán definidas por ley, y se invertirán independientemente por sus Tesoros, conforme a sus respectivos presupuestos. Los recursos departamentales, municipales, de autonomías indígena originario campesinas, judiciales y universitarios recaudados por oficinas dependientes del nivel nacional no serán centralizados en el Tesoro Nacional.
- El Artículo 341 de la CPE define cuáles son los recursos departamentales.
- El Artículo 299 de la CPE define que entre las competencias que se ejercerán de forma compartida entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas está la regulación para la creación y/o modificación de impuestos de dominio exclusivo de los gobiernos autónomos.

- En la definición competencial de las entidades territoriales autonómicas, fijadas en los artículos 300 y 302, faculta a los Gobiernos Municipales y Departamentales la creación y administración de impuestos que no sean análogos a los de otros niveles de gobierno.
- El Artículo 305 de la Carta Magna establece que toda asignación o transferencia de competencias deberá estar acompañada de la definición de la fuente de los recursos económicos y financieros necesarios para su ejercicio.
- El Artículo 323 de la CPE define que los impuestos que pertenecen al dominio tributario nacional serán aprobados por la Asamblea Legislativa Plurinacional. Los impuestos que pertenecen al dominio exclusivo de las autonomías departamental o municipal serán aprobados, modificados o eliminados por sus Concejos o Asambleas, a propuesta de sus órganos ejecutivos. El dominio tributario de los Departamentos Descentralizados y regiones estará conformado por impuestos departamentales, tasas y contribuciones especiales, respectivamente. La Asamblea Legislativa Plurinacional, mediante ley, clasificará y definirá los impuestos que pertenecen al dominio tributario nacional, departamental y municipal.
- Finalmente, la CPE, en su Artículo 368, reconoce que los departamentos productores de hidrocarburos percibirán una regalía del 11 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.
- La CPE, en su Art. 271, manda que sea la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD) la que regule en su contenido el régimen económico financiero autonómico, lo que se traduce en el Título VI de la mencionada ley. En su contenido se definen los recursos de las entidades territoriales autónomas, la administración de esos recursos, la gestión presupuestaria y responsabilidad fiscal y el Fondo de Desarrollo Productivo Solidario. La ley reafirma la orientación centralista en el manejo tanto de los ingresos como de los gastos de las entidades territoriales autonómicas, expresado en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 7
PARTICIPACIÓN EN LOS INGRESOS NACIONALES

DESTINATARIO	Renta Petrolera	IEHD	Renta Tributaria	Impuesto a las	Impuesto a la participación en Juegos
	(Regalías e IDH)		(Interna y Aduanera)	Transacciones	
TGN	48,00%	80%	75%	100%	70%
Gobiernos Departamentales	30,83%	16%	0%	0%	15%
Gobiernos Municipales	18,76%	0%	20%	0%	15%
Universidades	2,41%	4%	5%	0%	0%

Fuente: Leyes y decretos vigentes.

En las disposiciones transitorias de la LMAD se reafirma el actual sistema de participación de los gobiernos subnacionales en la renta nacional, que está también detallado en el punto I.A. del presente documento.

La disposición transitoria Décima Séptima de la LMAD regula que el Servicio Estatal de Autonomías, en coordinación con el Ministerio de Autonomías y el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, elaborarán una propuesta técnica de diálogo para un pacto fiscal analizando las fuentes de recursos públicos con relación a la asignación y el ejercicio efectivo de competencias de las entidades territoriales autónomas y el nivel central del Estado.

La propuesta deberá apegarse a los principios, garantías, derechos y obligaciones establecidas en la Constitución Política del Estado, considerando también las necesidades económicas y sociales diferenciadas entre departamentos. En un plazo no mayor a seis (6) meses después de publicados los resultados oficiales del Censo Nacional de Población y Vivienda, la propuesta técnica sobre el pacto fiscal deberá ser presentada al Consejo Nacional de Autonomías a fin de desarrollar un proceso de concertación nacional y regional como paso previo a cualquier tratamiento por las vías legislativas que corresponden. Los resultados del Censo fueron presentados en julio de 2013, por lo que en enero de 2014 se debería contar con una propuesta por parte del Gobierno Nacional sobre el Pacto Fiscal.

B. Los propósitos de Un Pacto Fiscal nacional

Según la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, el Pacto Fiscal tiene como misión analizar las fuentes de recursos públicos relacionados con la asignación y el ejercicio efectivo de competencias de las entidades territoriales autónomas y el nivel central del Estado, generando una propuesta apegada a los principios, garantías, derechos y obligaciones establecidas en la Constitución Política del Estado (CPE), considerando también las necesidades económicas y sociales diferenciadas entre departamentos.

La promulgación de la nueva CPE, así como de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, ha definido un nuevo marco competencial para cada uno de los niveles de gobierno del Estado Plurinacional. Las nuevas competencias y responsabilidades asignadas no han sido acompañadas de los recursos fiscales incrementales para su plena ejecución, desconociendo el principio constitucional establecido en el Art. 305 de la Carta Magna. Este es un desequilibrio estructural que conspira contra la aplicación del modelo autonómico y contra la posibilidad de satisfacer la expectativa ciudadana cifrada en que la autonomía puede mejorar la calidad de vida de la gente. El modelo fiscal vigente corresponde al modelo de Estado centralista que ha sido abolido en la CPE, por lo que su diseño debe ser cambiado radicalmente. Como el Pacto Fiscal no es un fin en sí mismo, nos interesa alcanzar con él algunos propósitos fundamentales:

- I. Generar un nuevo acuerdo respecto a la distribución de los recursos fiscales entre las entidades de gobierno, buscando corregir los desequilibrios horizontales y verticales que se presentan al momento de la distribución de los recursos públicos en el Estado, bajo los principios de solidaridad, subsidiariedad y complementariedad.
- II. Lograr un nuevo contrato social que establezca el soporte de recursos que permitirá la aplicación del diseño institucional del estado autonómico definido en la CPE. En otras palabras, se busca lograr un nuevo arreglo redistributivo de la renta pública para poder cubrir las necesidades y competencias institucionales de cada nivel de gobierno, a fin de que las responsabilidades públicas sean asumidas plenamente. Se busca, entonces, una mayor correspondencia entre el modelo de Estado adoptado y el régimen fiscal para su desarrollo y aplicación.
- III. Con la redistribución fiscal se debería contribuir a un uso racional, eficiente y efectivo de los recursos públicos.

- IV. Se debe buscar garantizar la sostenibilidad del modelo fiscal, considerando que el mismo está basado en ingresos volátiles provenientes de la exportación del gas, ingresos de fuentes extractivas no renovables, que a futuro no las vamos a tener.
- V. Lograr un ordenamiento fiscal que contribuya a transparentar el origen, uso y destino de los recursos públicos, lo que fortalecerá el control social a las entidades de gobierno y la rendición pública de cuentas.

No es misión del Pacto Fiscal establecer un sistema de asignación sectorial de los recursos públicos que respondan a un proceso de planificación estratégica para avanzar al logro de objetivos de desarrollo, definir los sectores en los cuales deberá incidir la inversión pública o establecer las áreas a las cuales nos dedicaremos para cumplir nuestras metas de país. Se trata de generar el marco financiero institucional para que cada nivel de gobierno establezca el uso y destino de los recursos públicos de acuerdo a sus procesos de planificación estratégica y programación operativa. El intentar endilgarle este desafío al Pacto Fiscal Nacional sería inviabilizarlo.

El Pacto Fiscal establecerá la plataforma de financiamiento, de su administración y el sistema de relaciones fiscales, de forma tal que las entidades de gobierno sean las que ejecuten sus procesos de planificación estratégica y operativa del desarrollo y asignen los recursos correspondientes.

C. Los componentes de un Pacto Fiscal nacional

El principal componente del Pacto Fiscal es la redistribución de los recursos fiscales entre los distintos niveles de gobierno, dando énfasis al cambio de las relaciones fiscales intergubernamentales. Cuánto de la renta fiscal nacional le corresponde al Gobierno Nacional, al Departamental, al Municipal y al Indígena Originario Campesino, es la cuestión a resolver. Por tanto, el debate no se reduce a los recursos que reciben los gobiernos subnacionales, sino al conjunto de los recursos públicos que maneja el Estado.

Está claro que esta redistribución debería significar una reducción de la renta fiscal destinada al Gobierno Nacional en favor de las entidades territoriales autónomas, que hoy están asumiendo la mayor responsabilidad a la hora de ejecutar las políticas públicas en un Estado autonómico.

Eso pasa por revisar los porcentajes de participación de cada nivel de Gobierno en la renta hidrocarburífera y minera, en la renta tributaria y aduanera, y en todos los otros impuestos nacionales que debieran ser coparticipables. El costeo competencial deberá ayudar a definir con mayor precisión técnica el sistema redistributivo, pero está claro que la reducción de recursos nacionales es un imperativo que se confirmará en el cálculo técnico.

Sin duda que lo ideal sería que cada nivel de gobierno realice su propio esfuerzo fiscal, aunque la normativa constitucional está pensada para un manejo centralizado de la recaudación de los principales impuestos y del endeudamiento público. La posibilidad de crear nuevos impuestos en los niveles departamental y municipal es ínfima, dada la saturación impositiva vigente, además que la clasificación de los impuestos tampoco ha abierto la posibilidad de que los gobiernos subnacionales accedan a recaudaciones tributarias propias que les sean significativas. Por ello, el debate mayor se deberá centrar en los niveles de coparticipación de cada entidad gubernamental en las rentas nacionales.

También resulta muy importante aplicar el marco constitucional que define los recursos propios de cada nivel de gobierno y la autonomía que tienen para decidir su disposición y administración.

El Pacto Fiscal debe, entonces, sincerar las relaciones fiscales intergubernamentales, evitando que un nivel de gobierno eche mano de los recursos fiscales de otro nivel de gobierno, sin respetar la autonomía fiscal, que es un pilar fundamental a la hora de lograr efectivizar la autonomía plena reconocida en la CPE. A su vez, constitucionalmente no es posible que el Gobierno Nacional centralice recursos subnacionales o intervenga en la disposición de los mismos.

No se puede seguir financiando competencias de un nivel de gobierno con recursos de otro nivel de gobierno, a no ser que sea una decisión acordada entre sus entes legislativos. Para ello, es necesario replantear los sistemas de subvención o cofinanciamiento de las políticas nacionales (Renta Dignidad, Seguro de Salud, Fondo de Educación Cívico Patriótica, Prediarios, etc.), a fin de que las mismas sean financiadas por el nivel de gobierno que le corresponda y que el cofinanciamiento de las mismas sea parte de un acuerdo intergubernamental.

El Pacto Fiscal también debería definir los principales criterios para la administración de los recursos fiscales, modificando de forma sustancial el actual sistema de gestión del gasto y la inversión pública centralista y anacrónico. Asimismo, se debería generar un sistema de estímulos para mejorar la eficiencia de la gestión pública, como por ejemplo premiar el esfuerzo fiscal, premiar la capacidad desconcentradora de la gestión, premiar la rendición pública de cuentas, premiar la mancomunidad fiscal en municipios pequeños, premiar la capacidad de gasto, etc.

Un último apunte tiene que ver con la necesidad de que el Pacto Fiscal sea respetuoso de los derechos constitucionales que tienen los departamentos productores de recursos naturales no renovables, como es el caso de las regalías hidrocarburíferas.

En este sentido, es necesario que el Gobierno Nacional defina el marco institucional para debatir el Pacto Fiscal de forma concertada con los otros niveles de gobierno, a la vez de generar las condiciones políticas y técnicas que le den al proceso la legitimidad y sustento que necesita para generar un Acuerdo de Estado que tenga una proyección en el largo plazo.

VI. Bibliografía

Avanzini, D. (2012). *Clase media y política fiscal en América Latina*, División de Desarrollo Económico, Santiago, septiembre de 2012, proyecto CEPAL/AECID: Política fiscal para el crecimiento económico y la cohesión social (AEC/10/001).

Bárcena, A., Serra, N. (editores) (2012). *Reforma fiscal en América Latina. ¿Qué fiscalidad para qué desarrollo?*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, 2012, Fundación CIDOB, Barcelona, España, LC/L.3522 ISBN: 978-84-92511-37-2.

Basombrío, M. (2009). *Estado e igualdad: del contrato social al pacto fiscal*. CEPAL–Serie Macroeconomía del Desarrollo No. 93.

CAF (Banco de Desarrollo de América Latina) (2012). *Finanzas públicas para el desarrollo: fortaleciendo la conexión entre ingresos y gastos*, Bogotá, mayo.

CEPAL (2013). *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe: reformas tributarias y renovación del pacto fiscal*, Juan Alberto Fuentes (editor), Director de la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Coordinación General: Ricardo Martner. LC/L.3580, Naciones Unidas, Febrero 2013, Santiago, Chile.

CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2012), “Productividad laboral y distribución”, en *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe*, Nº 6, Santiago de Chile, mayo.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) y SEGIB (Secretaría General Iberoamericana) (2011). *Espacios iberoamericanos. Hacia una nueva arquitectura del Estado para el desarrollo* (LC/G.2507), Santiago de Chile.

CEPAL (2010). *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*, Santiago de Chile, 2010.

Collier, P. (2009). *Wars, Guns and Votes. Democracy in Dangerous Places*, Nueva York, Harper Perennial.

Sánchez, F. (2003). *Acuerdo nacional y gestión presupuestal en el Perú*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, Serie: Gestión pública No. 43, Santiago de Chile, diciembre de 2003.

Sevilla J. V. (2004). *Política y técnica tributarias*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

Scartascini, C. et al. (eds.) (2011). *El juego político en América Latina*, Washington, Mayol Ediciones, enero.

CAPÍTULO SÉPTIMO

El Agotamiento del Modelo de Gestión Pública y el Pacto Fiscal como una Opción de Política de Estado

Vladimir Ameller Terrazas¹³⁵

Resumen

El documento propone una visión tridimensional para el Pacto Fiscal. Una mirada simultánea a tres ámbitos impostergables para la preparación, desarrollo y evaluación de un Pacto Fiscal. Bajo esta mirada, se sugiere, primero, la revisión a la calidad del Gasto Público; segundo, la modificación a la Estructura de Financiamiento del Estado y los Factores de Reparto; y tercero, el cambio del Modelo de Gestión Pública del Estado Plurinacional con Autonomías. El trabajo se concentra en esta última dimensión, como el área esquivada del debate. Sugiere aprovechar el diálogo del Pacto Fiscal para replantear el modelo de gestión pública con un enfoque que permita cumplir con los objetivos estratégicos y de largo plazo estatales obtenidos de los resultados que arroje el análisis a la calidad del gasto público. Estos objetivos deberían viabilizarse a través de modificaciones a la estructura de financiamiento del Estado y del régimen de autonomías y sus incentivos a comportamientos eficientes, en el marco de la construcción de una Política de Estado como podría ser el Pacto Fiscal. Las tres dimensiones propuestas están altamente relacionadas y son insumo y producto, a la vez, en esta fuerte interdependencia de alta tecnología institucional, que mediante las políticas públicas deberían proveer más y mejores bienes y servicios públicos, que finalmente es el verdadero objeto de un Pacto Fiscal.

Palabras Clave: Bolivia, Pacto Fiscal, Gestión Pública, Política de Estado.

I. Introducción

En las últimas décadas, la importancia de la calidad de las políticas públicas que dictaminan los líderes y dirigentes de un país constituyen los factores tangibles más importantes para responder a la interrogante que explica por qué países en condiciones similares, unos se muestran más prósperos, mientras otros se mantienen inmersos en la extrema pobreza. Uno de los factores más importantes son las decisiones adoptadas por los líderes políticos; ciertamente, son los líderes de cada país quienes determinan con sus políticas la prosperidad de sus territorios¹³⁶. Y si estas decisiones se hallan alejadas de una Política de Estado, pueden comprometer y condicionar seriamente su futuro.

Para atenuar esta amenaza, será central perseguir la transformación del Modelo de Gestión Pública y la forma en la cual se toman las decisiones de políticas de gobierno para la construcción efectiva de Políticas de Estado; este último, el elemento clave para enfrentar los vertiginosos cambios que los Estados y las sociedades en general han experimentado, cambiando no sólo el modo de vida de las personas, sino también la manera cómo actúan sus gobiernos. La evolución de arquetipos del nuevo siglo XXI, las estructuras jerárquicas y verticales clásicas de la administración pública se vinieron abajo.

El ocaso del Estado weberiano y su burocracia se ve interrumpido por la emergencia del Estado en red. La era de la burocracia gubernamental y jerárquica ya no es más la referencia para el nuevo siglo.

¹³⁵ Ingeniero Comercial en Economía de la Universidad de Santiago de Chile. Graduado (summa cum laude) de la Maestría en Descentralización y Desarrollo Local de la UDLA-Quito/Ecuador. Ex Director Nacional de Planificación, Coordinador de la Oficina Técnica de Descentralización. Ex Jefe de la Unidad de Economía y Finanzas Municipales y Desarrollo Institucional del Viceministerio de Participación Popular. Trabajó desde el inicio del proceso de la descentralización. También fue parte del equipo redactor de la Ley del Diálogo Nacional 2000. Trabajó en UNICEF, fue consultor del Banco Mundial, BID, GTZ, USAID y otros organismos internacionales. Ex Asesor Técnico del Componente Descentralización del PADEP-GTZ.

¹³⁶ Acemoglu, D., y Robinson, J. *Por qué fracasan los países: Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Deusto, 6ta. edición, 2012.

El Estado centralista históricamente fracasó y gradualmente se está produciendo un nuevo modelo de gobierno en el mundo, en el cual la responsabilidad de las autoridades públicas no se centra tanto en la gerencia de personas y programas, sino en organizar recursos que frecuentemente pertenecen a otros, para producir valor público.

La gestión pública ya no es un ámbito exclusivo del Estado, sino que es el espacio donde ahora participan sector privado y sociedad civil con tanto vigor como el Estado. El momento demanda a los líderes y directivos estatales la capacidad de encontrar una manera de integrar la dimensión política, la dimensión sustantiva y la dimensión administrativa de la gestión pública.

En este dinámico contexto, Bolivia se halla en la obligación de preparar un Pacto Fiscal, que más allá de que sea un pacto, un arreglo o acuerdo fiscal, debería ser la excusa para dialogar sobre los aspectos centrales que hoy demandan de forma urgente atención y acciones. El Pacto Fiscal debe ser la oportunidad para establecer un acuerdo nacional de gran calibre, que permita sentar a los actores confrontados y reunirlos en torno a un objetivo común. Este pacto no debería ser sólo intergubernamental, en tanto caer en este reduccionismo lo llevaría de inicio al fracaso. Debe tener la capacidad de incorporar a los actores estratégicos, políticos, sociales y económicos en este intercambio político y técnico.

El Pacto Fiscal debería ser la ocasión para hablar de temas sustantivos, para confrontar ideas y buscar alternativas al mediocre desempeño de la institucionalidad estatal, aún más preocupante en un contexto de un auge económico sin precedentes en los últimos 30 años.

Si cabría la posibilidad de provocar una brecha en la agenda política nacional, el trabajo estaría hecho. Una simple fisura que permita visibilizar un puñado de temas clave y agendarlos para su tratamiento; pedir o esperar algo más constituiría una ingenuidad en un momento político como el actual.

Para tal efecto, el documento propone no sólo limitar la discusión a la anunciada pugna entre “rentistas” o a la modificación de fórmulas para el reparto del excedente minero e hidrocarburífero, sino a avanzar en una línea superior y alternativa que tendría a su cargo el estudio del gasto público, su efectividad y productividad, su focalización, así como sus efectos e impactos, aspecto central para establecer cómo gastamos y si lo hacemos bien; sin embargo, existe otra dimensión tan importante como las anteriores, es el modelo de gestión pública, que es el mecanismo que conecta y logra facilitar o ralentizar la gestión de las instituciones del Estado y el cumplimiento de sus metas.

El actual modelo de gestión pública responde a un contexto de 1990, cuando la situación económica, política y social era totalmente distinta, y muestra ciertos rasgos de agotamiento; por ello se propone el cambio del modelo, aprovechando la discusión del Pacto Fiscal en el marco de una categoría de Política de Estado. Aspecto crítico y descuidado, ya que la práctica tradicional no es construir Políticas de Estado sino realizar acciones gubernamentales.

El documento sugiere una visión tridimensional del Pacto Fiscal. Una mirada profunda y simultánea a tres dimensiones impostergables para preparar, desarrollar y evaluar un Pacto Fiscal. Explora en una dimensión tan (o más) importante a las referidas en este texto, o en los escasos espacios de discusión donde se están agendando las materias más relevantes para un Pacto Fiscal.

Esta dimensión no alude a la estructura de financiamiento del Estado y los factores de reparto del excedente minero e hidrocarburífero, como tradicionalmente la mayoría de los actores pregonan, ni tampoco sobre la baja productividad del gasto público en una coyuntura tan favorable de ingresos fiscales. Ambas, a pesar de ser muy importantes, no son el objeto del siguiente trabajo; el mismo consiste en entregar una mirada más amplia al Pacto Fiscal que sólo limitarse a la discusión sobre los recursos fiscales, tanto en su generación como en su aplicación. Si bien existe una enorme cantidad de temas que hacen referencia a estos dos ámbitos, resulta también necesario detenerse para mirar, esencialmente, para qué tipo de objetivos de política pública debería realizarse un Pacto Fiscal. ¿Qué tipo de compromisos y en qué materias es posible acordar metas de desarrollo de largo plazo? ¿Cómo logramos que el Pacto Fiscal sea el medio (y no el fin) para la concreción y cumplimiento de una agenda acordada nacional, inter-gubernamental e inter-temporalmente?

Si ello fuera así, el Pacto Fiscal podría ser una opción de construcción de una forma renovada y más legítima Política de Estado, que cada cierto periodo de valoración contribuya a diseñar, implementar y evaluar las acciones estatales. Una Política de Estado que desplace y sustituya gradualmente las acciones de gobierno, aisladas y coyunturales; que reemplace las “obritas” que no dejan surgir a los genuinos (y necesarios) proyectos y programas estatales; que transforme el modelo agotado de Gestión Pública del Estado Republicano de 1990 y que facilite, y no limite, los enormes desafíos para afrontar el siglo XXI, tanto para el gobierno central como para las Entidades Territoriales Autónomas.

Si existe la voluntad política de llevar adelante un Pacto Fiscal, es necesario contribuir a la identificación de al menos tres dimensiones en las cuales es imprescindible ser exhaustivo en su organización y preparación: primero, la revisión a la calidad del Gasto Público; segundo, la Estructura de Financiamiento y los Factores de Reparto; y tercero, el Modelo de Gestión Pública del Estado Plurinacional con Autonomías.

Los tres campos de acción están altamente relacionados y son insumo y producto, a la vez, en esta fuerte interdependencia, de alta tecnología institucional y que hacen al funcionamiento eficiente de la formulación, gestión, evaluación e impactos de la Política Pública, para una provisión de más y mejores bienes y servicios públicos, que finalmente deberían ser el verdadero objeto de un Pacto Fiscal.

El documento, además, señala utilizar al Pacto Fiscal para la construcción estatal de una Política Pública de calidad, describiendo todas las características que deben tener una política pública y los factores que podrían potenciarla. Además, se presenta una propuesta de cambio en el enfoque de las Políticas Públicas, de cómo podrían transitar de un Modelo de Gestión Pública a otro de Gestión Pública Autónoma.

Este esfuerzo de aporte a la posible realización de un Pacto Fiscal hace más énfasis en la identificación y visibilización de los temas que en el desarrollo más profundo de los contenidos y alcances que podría tener.

II. Las tendencias en los modelos de gestión pública del siglo XXI

La tormenta de la globalización para el siglo XXI incorpora un drástico cambio de paradigmas no sólo en los valores, sino también en el pensamiento y las relaciones. Hoy es evidente el tránsito de una tendencia de pensamiento mecanicista clásico a uno de integración holística; del pensamiento lineal en su progreso a un pensamiento sistémico, asumiendo que la realidad es compleja, multidimensional y de alto inter-relacionamiento.

De igual forma, en los valores el vertiginoso tránsito de la competición hacia modelos más cooperativos, en la búsqueda de sinergias y gestiones vinculadas, similar muda se produce desde paradigmas de dominación hacia otro muy distinto de asociación, en la idea renovada de tener socios y aliados y no subordinados y/o rivales, sin descuidar la fuerte tendencia hacia la valoración cada vez más de la calidad y no tanto de la cantidad de los servicios y bienes que se transan en las economías cada vez a mayor velocidad.

En el plano de las relaciones y el comportamiento organizacional, la transformación del anacrónico modelo de respeto a la jerarquía y verticalidad transcurre hacia modelos de organización más horizontales, más de red como formas autorreguladas de compartir información y conocimiento. De igual forma, el salto de conductas individuales hacia prácticas colectivas, así como el giro del paradigma de la autoafirmación hacia el reconocimiento de la interdependencia y mutua afectación entre personas y sociedades. En materia de relaciones y actuación en el territorio, se está produciendo la transición de acciones individuales y aisladas hacia acciones grupales, público-privadas que busquen no la coerción de los pueblos y comunidades, sino que transiten hacia formas más amplias de concertación al interior de los grupos humanos. Si esta nueva realidad no es reconocida y menos aplicada, con certeza las posibilidades de fracaso o escasa incidencia en la vida de los ciudadanos y las comunidades serán altas y de nulo efecto en sociedades cada vez más mundializadas.

En este contexto de cambios de paradigmas, las estructuras jerárquicas y verticales clásicas de la administración pública se vinieron abajo. El ocaso del Estado weberiano y su burocracia se ve interrumpida por la emergencia del Estado en red¹³⁷. Si en el siglo XX, la burocracia gubernamental jerárquica constituía el modelo organizacional predominante; divisiones y áreas perfectamente organizadas y subalternizadas, donde las interrelaciones estaban intermediadas por los gerentes públicos, quienes eran premiados por ordenar a sus inferiores a realizar tareas rutinarias y uniformes, sin discrecionalidad y respetando la ordenación del ente. Hoy esta corriente no va más.

El modelo tradicional de organización público, jerárquico, no resuelve las demandas de esta compleja época, de alta interdependencia, *e-governments* (gobiernos electrónicos)¹³⁸, *o-governments* (gobiernos abiertos)¹³⁹, presupuestos plurianuales, expuestos a una serie de demandas y expectativas de la gente que ante procesos agresivos de globalización exigen mayor agilidad, capacidad y calidad en la entrega de los servicios públicos.

Gradualmente se está produciendo un nuevo modelo de gobierno en el mundo, en el cual la responsabilidad de las autoridades públicas no se centra tanto en la gerencia de personas y programas, sino en organizar recursos que frecuentemente pertenecen a otros, para producir valor público en una malla multiorganizacional y multisectorial, que se parece muy poco a un organigrama tradicional y se parece más a una red de computadoras que se puede organizar, reorganizar, expandir o contraer, según las necesidades.

¹³⁷ Goldsmith S. y Eggers W. *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector* Brookings Institution, 2004.

¹³⁸ E-gov: Electronic Government. Gobiernos electrónicos en línea, bajo plataformas virtuales de libre acceso e interacción a la información gubernamental.

¹³⁹ O-gov: Open Government. Gobiernos abiertos, es la forma de relacionarse entre la administración pública y los ciudadanos, que se caracteriza por el establecimiento de canales de comunicación y contacto directo entre ellos.

Es imposible pensar en resolver los temas públicos sin ocupar modelos holísticos y de sociedades en red. Como nunca antes, es imposible resolver los verdaderos y grandes problemas de los ciudadanos sino es a través de redes “público-privadas”, que adquieren mayor importancia y asumen diversas formas, desde aquellas ad hoc de activación intermitente, por ejemplo en respuesta a desastres naturales, donde el ente público, en asociaciones estables con las empresas, comunidades y ONG, sirven como canales de distribución de servicios públicos y mitigación de los efectos y consecuencias en los sistemas económicos y de vida de la gente impactada por estos fenómenos naturales.

Durante un largo periodo de tiempo, la idea de la realización efectiva de las políticas, en lugar de la gestión exitosa de las organizaciones públicas, fue el tema central de la gestión pública. Dicha concepción de la gestión, como realización de políticas, acabó desvaneciéndose porque, al centrarse única y exclusivamente en políticas en lugar de fortalecer organizaciones y crear institucionalidad, dejaba fuera de alcance importantes aspectos relacionados con el modo en que se deben desarrollar y utilizar las instituciones públicas.

En la actualidad, las autoridades o directivos públicos deben desarrollar “valor público” integrando: la reflexión sustantiva de lo que es valioso y eficaz, un diagnóstico de las expectativas políticas, además de un análisis detallado de lo que es viable operativamente. Los servidores públicos deben encontrar una manera de integrar la dimensión política, la dimensión sustantiva y la dimensión administrativa de la gestión pública¹⁴⁰.

En este nuevo marco de hacer nueva gestión pública¹⁴¹ aparecen postulados que sirven de orientación para el accionar público¹⁴². La ya clásica reinención del gobierno expuesta sobre 10 principios básicos¹⁴³, que no supone otra cosa que la adaptación de las prácticas de administración pública a un entorno inestable y de fuerte influencias políticas. El Estado y la forma de gestión pública del siglo XXI emplazan un enfoque diferente a las ya conocidas formas clientelares, prebendales y centralistas, propias de Estados débiles, fallidos o con huecos, como los denomina la literatura contemporánea.

Así, los métodos de análisis y decisión sobre la política pública ya no podrán ser el monopolio de autoridades, funcionarios y asesores expertos, y deberán incluir prácticas de intercambio sistemático con el público informado y empoderado, tornando el proceso como de coproducción público-privado y de mayor idoneidad causal, y por tanto, también, de más amplia aceptación social. El nuevo contexto de la Política Pública obliga a la práctica e involucramiento del ciudadano en el diseño, decisión, implementación y evaluación de las políticas.

¹⁴⁰ Mark H. Moore. *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*, Editorial Paidós, 1998.

¹⁴¹ El denominado New Public Management, que en su esencia presupone políticas públicas con elementos de administración, fijadas en ministerios y servicios profesionalizados que las ejecutan con mayores grados de libertad y un convenio de desempeño estratégico.

¹⁴² Los 10 principios son: 1. Separar la toma de decisiones de la ejecución (llevar el timón) y prestación del servicio público (remar). Dos distintos, uno es ser responsable de la prestación o distinto de proveer (producir) el servicio público. 2. Mejor facultar que servir directamente. Construir estructura y musculatura institucional para que vía la estructura del Estado se presten los bienes y servicios públicos para la sociedad. 3. Inyectar competitividad e innovación en la prestación de servicios públicos, que privilegie la implementación de buenas prácticas. 4. La transformación de las organizaciones regidas por reglas, a estructuras más abiertas que privilegien el emprendimiento y la iniciativa. 5. Financiar el producto, no los datos. Concentrarse en objetivos y no productos intermedios. 6. Ganar en lugar de gastar. La lógica de invertir efectivamente en aspectos centrales y estratégicos y no en gasto de escasa incidencia. 7. Satisfacer las necesidades del cliente-ciudadano. 8. Más vale prevenir que curar. Utilizar la planificación como el mecanismo para proyectarse al futuro. 9. Gobierno descentralizado, que ocupe la estructura subnacional del Estado, como una forma más próxima y de acercamiento a la atención de las necesidades del ciudadano. 10. Provocar el cambio a través del mercado.

¹⁴³ Osborne y Gaebler. *La reinención del Gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Paidós, Estado y Sociedad, 1994.

El gobierno sigue siendo una instancia necesaria y poderosa, pero el gobernar es una dimensión donde los recursos y las acciones del gobierno son insuficientes y requieren de actores extra-gubernamentales para cumplir funciones públicas y crear un futuro social de prosperidad y equidad¹⁴⁴. El nuevo Estado no debe limitarse en su accionar sólo a la dinámica del gobierno; debe ser capaz de incorporar los paradigmas y nuevas prácticas que demanda el inicio de un nuevo siglo.

III. Las consecuencias del régimen de autonomías en el modelo de gestión pública

La implementación de los contenidos y compromisos incorporados en la Constitución Política del Estado (CPE), cuatro años después de su aprobación, comienzan a demandar más capacidad y tecnología institucional de parte de las entidades del Estado Plurinacional. Las amenazas que se proyectaron en varios análisis, ni bien la CPE se puso en marcha¹⁴⁵, al igual que la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD)¹⁴⁶, hoy comienzan a materializarse sobre el alto riesgo anunciado en términos de gobernabilidad, el alto costo no sólo fiscal de varios gobiernos sobre un mismo territorio y las siempre limitadas e impredecibles condiciones institucionales del Estado boliviano.

El régimen de autonomías es de alta tecnología institucional y complejidad operacional, donde diseñar, operar y articular múltiples niveles de autonomías no sólo es una difícil tarea, sino también por los antecedentes políticos, históricos y culturales de la sociedad boliviana, de alto riesgo para el futuro y proyección del país¹⁴⁷.

Desde el punto de vista económico, los servicios públicos de manera relativa se encarecieron, primero, por la pérdida de economías de escala en la producción y el consumo, y segundo, por el múltiple y simultáneo proceso de provisión de los servicios públicos de varios niveles de gobierno, y las estructuras de costos de burocracia, administrativos y coordinación, pero fundamentalmente por la tendencia dominante, en el último tiempo, a la gestión encapsulada en su jurisdicción, sin la apertura suficiente para integrarse a otros ámbitos territoriales que logren hacer de la gestión territorial un espacio de complementariedades y sinergias.

El régimen de autonomías no muestra incentivos formales a la coordinación intergubernamental. Hoy la gestión asociada de más de un gobierno autónomo es una tarea pendiente; el enorme catálogo competencial amplió las posibilidades de tomar decisiones autónomas, muchas de ellas hasta contradictorias sobre el mismo territorio, que vienen generando colisiones de intereses, conflictos territoriales y, esencialmente, gasto aislado y de baja productividad.

Así, surgen algunas interrogantes sobre cómo la autonomía se está convirtiendo en una prueba de fuego para la construcción del Estado Plurinacional, que pone en tensionamiento su modelo y patrón de gestión pública. ¿El régimen de autonomías y su modelo de financiamiento están agotando en la práctica la forma de gestionar los bienes y servicios públicos? ¿La autonomía está fracturando la gestión territorial y ralentizando aún más la ejecución de los recursos financieros? ¿Mayor cantidad de gobiernos autónomos, más recursos y los mismos mecanismos de gestión de la década de los 90 están tornando pesado el modelo heredado de gestión pública y superan la capacidad “instalada” del gobierno central, universidades y entidades territoriales autónomas? ¿El modelo de gestión pública

¹⁴⁴ Aguilar, Luis. “Política pública. Una visión panorámica”. *Cuadernos de Políticas Públicas*, PNUD, La Paz, 2012.

¹⁴⁵ Fundación Konrad Adenauer Stiftung, *Reflexión crítica a la nueva Constitución Política del Estado. El rol de la Autonomía Municipal y Regional en la configuración del nuevo Estado*, Editorial Presencia, 2009.

¹⁴⁶ Fundación Konrad Adenauer Stiftung. *Bolivia en la senda de la implementación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización: evaluación, análisis crítico y perspectivas*. Capítulo IV. “Naturaleza y materias críticas de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización: Legados, rigideces y perspectivas para el proceso de autonomías”. Editorial Presencia 2010.

¹⁴⁷ Fundación Konrad Adenauer Stiftung, 2009. Ibid.

está colapsando y demanda de forma inmediata un cambio sustancial en los principios, objetivos e instrumentos de gestión pública?

En el marco de la implementación de las autonomías, se está imponiendo la lógica del encapsulamiento de la gestión autonómica, donde cada gobierno vela por su jurisdicción, sus proyectos y sus recursos, dejando de lado la coordinación e inclusive ingresando en el terreno de la competencia en el territorio. La fuerte avalancha de ingresos fiscales que disponen todos los gobiernos están conflictuando la gestión territorial y debilitando el impacto y calidad del gasto público.

Bajo este razonamiento, es impostergable revisar no sólo los factores de reparto del excedente hidrocarburífero, sino también la calidad del gasto y el modelo de gestión pública para determinar si, primero, se gasta bien y, segundo, si el modelo actual de gestión pública facilita o demora la ejecución y limita la productividad del gasto público.

IV. Las tres dimensiones críticas del Pacto Fiscal

Si existe la voluntad política de llevar adelante un Pacto Fiscal, éste debe ser considerado como el mecanismo y no el objeto de la acción pública. Bajo esta mirada, es necesario contribuir a la identificación de al menos tres dimensiones, en las cuales es imprescindible ser exhaustivo en su organización y preparación: primero, la revisión a la calidad del Gasto Público; segundo, la Estructura de Financiamiento y Factores de Reparto; y tercero, el Modelo de Gestión Pública.

Los tres campos de acción están altamente relacionados y son insumo y, a la vez, producto en esta fuerte interdependencia, de alta tecnología institucional y que hacen al funcionamiento eficiente de la formulación, gestión, evaluación e impactos de la política pública.

El modelo de financiamiento tiene una alta influencia y es determinante para la calidad del gasto, la forma de capturar ingresos, cómo se los asigna, qué criterios se aplica para su reparto, y si se vela por la estabilidad y sostenibilidad del mecanismo de financiamiento. No existe posibilidad de pretender reformar la Estructura de Financiamiento y Factores de Reparto, sin que ello suponga al menos revisar o ajustar las otras dos dimensiones.

Y es también imperioso valorar la calidad del gasto público e identificar cuáles son las debilidades y áreas descuidadas en la provisión de los servicios públicos; la magnitud, composición y evolución del gasto, su comportamiento histórico, su presencia y peso específico, su calidad y efectividad, así como sus tendencias. De igual manera, saber si ese gasto cumple con los objetivos y metas planteadas en la planificación, o por el contrario se distancia y omite estas definiciones. Conocer a dónde van los recursos públicos permite diagnosticar las debilidades del modelo, en cuanto a cobertura, calidad e impactos del uso de los recursos públicos.

Grafico No. 1 Las Tres Dimensiones Básicas del Pacto Fiscal



Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo, más allá de los dos importantes campos mencionados, existe uno que es la “correa de transmisión” del andamiaje estatal, es el mecanismo por el cual se administra y cumplen las metas y objetivos planteados, que es el Modelo de Gestión Pública. La gestión pública hace referencia al conjunto de procesos y procedimientos que se cumplen para determinar el qué, cómo, dónde y con qué financiamiento proveer, de la manera más eficiente, los servicios y bienes públicos necesarios para el ciudadano y la comunidad.

Por ello, las tres dimensiones resultan ser centrales para orientar, desde la perspectiva de construir una política pública, el impacto y consecuencias visibles de la prestación de los servicios públicos. Si estas tres dimensiones no son comprendidas y tampoco agendadas como los aspectos críticos de la discusión sobre el Pacto Fiscal, resultará muy limitado encarar un genuino y profundo intercambio entre el gobierno central, las Entidades Territoriales Autónomas (ETA) y otros actores estratégicos.

Enfrentar un Pacto Fiscal demandará un amplio conocimiento y comprensión de la forma en la cual se están aplicando los recursos estatales y los impactos de estas prácticas en el territorio; ello necesitará análisis y reflexión para identificar cuáles son los estímulos implícitos y explícitos, o si los mismos son la consecuencia de la estructura de financiamiento y de reparto, para de esta forma también revisar qué tipo de comportamientos (eficientes o poco eficiente) se observa en las instituciones estatales.

La forma de financiamiento del Estado debería contener la estructura de estímulos necesarios para cumplir con los objetivos y metas de largo plazo. Un modelo de financiamiento que no apoye a objetivos estratégicos y de largo plazo para la gestión de sus gobiernos y el desarrollo de los pueblos carece de sentido. Así, la revisión del gasto debería orientarnos sobre el grado de cumplimiento de estos compromisos y las brechas que necesitamos sino cerrar, al menos atenuar.

Sin embargo, el medio que permite la conexión entre la estructura de financiamiento y la calidad del gasto es el Modelo de Gestión Pública.

Un conjunto de medidas muy bien diseñadas para mejorar la calidad en el gasto y un modelo fiscal y financiero más equitativo y eficiente pueden tener mínimo impacto o fracasar si el modelo de gestión pública no facilita que los recursos públicos, a través de políticas de Estado, se ejecuten efectiva y oportunamente.

V. Asignatura pendiente: Reforma a la estructura de financiamiento del Estado y el Régimen de Autonomías

La asignatura pendiente del proceso de transformación estatal desde la ex República al denominado Estado Plurinacional es la dimensión fiscal y de financiamiento. Los avances formales en materia política e institucional expresadas en la CPE no tienen su correlato en los aspectos fiscales y de hacienda pública, aspecto central y descuidado para un país, eternamente extractivista y dependiente de los precios internacionales de los minerales y del gas, y no precisamente por el volumen ascendente de su producción.

La intensidad de los cambios políticos propuestos en la CPE y la exuberante legislación post-Constitución no dispone de los dispositivos necesarios y de la misma magnitud de modificaciones al régimen de financiamiento del Estado. A pesar de las profundas reformas en materia de plurinacionalidad, lo indígena originario campesino, de acceso a los recursos naturales y régimen territorial, la forma de financiamiento y factores de reparto del excedente económico permanece incólume. Aun contando con un nuevo Estado más amplio y con un rol más protagónico que el anterior, éste se mantiene y provee de las reformas tributarias establecidas en 1986¹⁴⁸ y de régimen de reparto determinado en 1994¹⁴⁹ por el proceso de Participación Popular.

El “modelo” de financiamiento del Estado de 1986 respondía a un momento distinto, de retorno a la democracia, de ajuste y estabilización de la economía, de cambio de modelo de prevalencia estatal a uno más liberal conservador, el cual se expresaba en la desregulación de los precios y liberalización de los mercados entre otros aspectos. La época de la Participación Popular fue un momento de déficits fiscales crónicos, y de impulso a una serie de reformas en materia de seguridad, educación, privatización y descentralización con un amplio apoyo de los organismos internacionales. Ambos procesos acumulan más de 28 años, y por el comportamiento de los actores y la agenda política, lo más probable es que perdure por varios años más.

Actualmente, bajo un contexto muy diferente en materia política, institucional, administrativa y principalmente territorial, no parece sensato mantener un modelo fiscal financiero que no tiene relación con los objetivos y finalidad del actual Estado Plurinacional. En el último tiempo, varios estudios¹⁵⁰ sugieren que el modelo de financiamiento necesita de un profundo ajuste, sino reforma. Las transferencias “ciegas” a los gobiernos y sin “costo” para gran parte de las personas y comunidades que habitan el país, son prácticas que han exacerbado comportamientos antieconómicos, ineficientes y corruptos de algunas autoridades, y escasa valoración de los servicios públicos de parte de los ciudadanos.

A no dudar, el diseño del mejor sistema de transferencias intergubernamentales sobre criterios distintos al poblacional o de zona productora tendría efectos multiplicadores y sinérgicos, que a su vez podría tener consecuencias directas en mejores y más eficientes gestiones de los gobiernos (central y autónomos), con estímulos claros al logro de metas de desempeño anuales o quinquenales, o persiguiendo la eficiencia institucional que evite el sobredimensionamiento en gasto corriente y la ampliación de burocracias escasamente calificadas del Estado, o, por otra parte, sobre el esfuerzo fiscal

¹⁴⁸ Ley 843 de Reforma Tributaria.

¹⁴⁹ Ley 1551 de Participación Popular.

¹⁵⁰ Banco Mundial, *Revisión del Gasto Público* (2006); GTZ, *La construcción del Estado Autónomo* (2010), PNUD, *Cuadernos de Políticas Públicas* No. 2 (2013), entre otros.

y las posibilidades de que los contribuyentes aporten en la medida de sus capacidades al financiamiento del costo que supone proveer los servicios públicos, y que no se perciba, equivocadamente, que los servicios públicos son financiados por aquella población que no debería hacerlo, o lo que podría ser peor aún, que contribuyendo a su financiamiento (de forma obligatoria) no reciba ningún beneficio de esa erogación¹⁵¹. Los servicios públicos tienen un costo, y alguien debe pagarlos, y la idea es que lo paguen quienes más los consumen y quienes más capacidad de pago disponen relativamente.

La búsqueda de mejoras en el régimen fiscal y financiero vía las posibles modificaciones a los aspectos básicos de incentivos y estímulos a comportamientos institucionales eficientes, no será suficiente sin un cambio sustancial y paralelo de reforma al Modelo de Gestión Pública, que tendrá tanta o mayor importancia para una adecuada aplicación y cumplimiento de los objetivos estratégicos y metas de desarrollo.

VI. ¿El modelo de gestión pública del Estado Plurinacional está agotado?

El Estado Plurinacional y el Régimen de Autonomías instaurado a partir del año 2009 parecen haber agotado el modelo de gestión pública vigente desde 1990. El peso y complejidad del Estado con Autonomías empieza a colapsar el modelo de gestión pública creado hace 23 años con las Normas Básicas¹⁵² derivados de la Ley de Administración y Control Gubernamental N° 1178. Las rigideces y limitaciones de estos procesos se vienen evidenciándose desde el proceso de Participación Popular y más aún, en este contexto, con la arremetida de múltiples gobiernos autónomos gestionando su territorio con un flujo extraordinario de ingresos públicos que no cede en su crecimiento y acumulación de saldos en cuentas fiscales.

El modelo de gestión pública que fue concebido para un Estado conservador liberal y en un momento de estabilización y políticas de ajuste económico, hoy parece no cubrir las necesidades del Estado, invadido por la globalización, la participación y movilización social y, sin duda, la enorme cantidad de recursos provenientes del efecto precio en la venta de los hidrocarburos y minerales.

La hipótesis está sustentada en la amplia evidencia que estaría desplomando el actual modelo de gestión pública. El primer rasgo son las bajas ejecuciones presupuestarias de las entidades estatales que, en promedio, no superan el 66 por ciento de la programación, pareciendo ser que las capacidades administrativas instaladas habrían sido superadas por el incremento de los ingresos, que a pesar de los permanentes cambios en la legislación para reducir los tiempos y aumentar las cuantías de compras menores de bienes y servicios y los decretos de excepción para ciertas empresas estatales estratégicas no han servido de mucho para agilizar el ciclo de ejecución presupuestaria.

De igual forma, han desnudado una debilidad crónica del modelo de gestión pública, no existen estímulos precisos para la pre-inversión, lo que significa que ante más recursos o aquellos ofrecidos por otros gobiernos (como programas nacionales), no se cuenta con proyectos a diseño final que incorporen una evaluación formal financiera, económica y medioambiental. Los gobiernos del Estado Plurinacional no invierten en pre-inversión; por lo tanto, lo que se financia no son proyectos, sino obras de dudosa importancia y vida útil, colocando en alto riesgo el destino de los recursos, decididos sin mucho análisis o base científica y con el apuro de ejecutar rápidamente los presupuestos y ganar réditos políticos con inversiones asistencialistas y sesgadas a la infraestructura.

¹⁵¹ Cuando se adquiere deuda nacional para proyectos de alcance espacial limitado y bajo competencia municipal y son abordados por el gobierno central. En este caso, todos, pobres y ricos, beneficiados o no por el proyecto, deberán pagar el costo del mismo.

¹⁵² Normas básicas de Planificación, programación, presupuesto, tesorería y crédito público, personal y de contratación de bienes y servicios.

Otro signo evidente de agotamiento son los saldos en caja y bancos de las entidades públicas. Desde el nivel central, pasando por los gobiernos departamentales y universidades, hasta el más lejano gobierno municipal, no dejan de crecer los saldos conforme aumentan las transferencias, que hoy superan los \$us 3.400 millones, expresando una tendencia inequívoca en los últimos siete años a la acumulación de una masa de recursos financieros que no podrán gastarse fácilmente. Más allá de las transferencias “adicionales” que a fin de año se realizan y que no alcanzan a ser registradas (menos ejecutadas) en los presupuestos de las ETA, es evidente la falta de opciones de salida a esta crítica situación.

Sumado a ello, hay que analizar el bajo cumplimiento de los planes, tanto nacionales, como departamentales y municipales, que no son ni fueron orientación para el gasto, constituyéndose simplemente en una formalidad de la norma básica que debe ser cumplida. Una evaluación del cumplimiento de los planes con seguridad dejaría en una posición muy incómoda a cualquier gobierno. Por otra parte, está la gran cantidad de convocatorias públicas desiertas que realizan las entidades públicas y, en otros casos, el incumplimiento de los proveedores a los tiempos comprometidos para la ejecución de recursos públicos, abandonando obras y dejando a las entidades sin margen de ejecución de los instrumentos de garantía. También es importante mencionar las múltiples disposiciones centralizadoras que post-LMAD se han promulgado para hacer del proceso de reformulación presupuestaria un proceso lento y centralizado, a pesar de disponer de un régimen de autonomías¹⁵³, que no son consistentes con el texto constitucional.

La inversión pública, el presente año, alcanza en su programación a \$us 3.860 millones, no obstante el cofinanciamiento intergubernamental se halla en el momento más bajo desde el inicio de la descentralización municipal del año 1994.

La inversión cofinanciada que registra la cantidad de proyectos registrados en el sistema de inversión pública nacional con financiamiento y acuerdos a cargo de más de un gobierno no representa ni el 1,6 por ciento del total de la inversión pública nacional, más preocupante en términos nominales, dado que el monto de inversión pública se incrementó en los últimos años en más de seis veces respecto de los \$us 583 millones del año 2000.

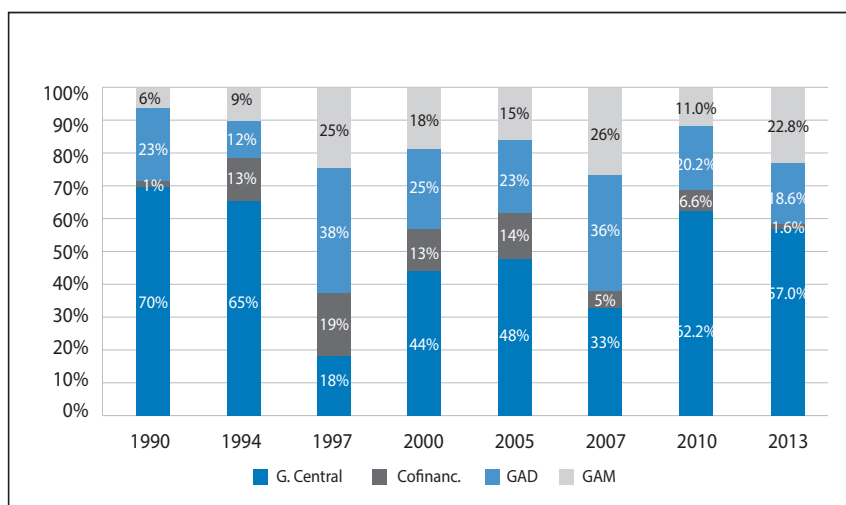
La tradicional disociación entre la planificación y la inversión pública es evidente; el modelo de gestión pública no contribuye a la coordinación y convergencia de planes y presupuestos entre gobiernos, ni dispone de instrumentos para lograr cofinanciamientos intergubernamentales que eviten y atenúen la dispersión de recursos en los territorios, característica propia de Estados autonómicos.

Se necesita de un nuevo Modelo de Gestión para el Estado que logre erigirse sobre la base de un modelo de Gestión Pública Autónoma, de estrecha coordinación inter-gubernamental, de gestión voluntaria y concertada de las entidades territoriales y el gobierno central en el marco de sus atribuciones y competencias definidas por ley, sea el espacio donde se establezcan acuerdos de programación, planificación y financiamiento conjunto y asignación de responsabilidades en la ejecución de programas y proyectos de interés público, que integren esfuerzos y recursos a través de la correspondencia y complementariedad intergubernamental y/o intersectorial, para generar mayor eficiencia, armonización de políticas e impacto del gasto público intra e inter-territorial.

¹⁵³ Véase las disposiciones en materia de aprobación presupuestaria para las ETA subordinadas a una ley nacional; la Ley de Clasificación de Ingresos, que cierra toda posibilidad de creación de impuestos si no es aprobada por el nivel central del Estado; la Ley de Seguridad Ciudadana, donde de acuerdo a la baja ejecución hasta mediados de año se debitan los recursos de las cuentas fiscales de las ETA para transferirlas al Ministerio de Gobierno.

Qué lejos está aquel casi 20 por ciento de inversión cofinanciada del año 1997, cuando la lógica era distinta, de convergencia de acciones estratégicas desde el nivel central para negociar y acordar con las ETA, especialmente con los Gobiernos Municipales, la implementación de políticas públicas como el seguro de maternidad, los mobiliarios y equipamiento para los libros de la entonces reforma educativa o la creación de las defensorías de la niñez y adolescencia.

Cuadro No. 1
Bolivia; Estructura de la Inversión Pública 1990 - 2013



Fuente: VIPFE. Elaboración propia.

Las interrogantes sobre el modelo de gestión pública son muchas, y parecen haber suficientes evidencias de su agotamiento. Sin embargo, existen más dudas que el actual modelo de gestión debería responder para su evaluación final, como por ejemplo:

- ¿Se generan diálogos significativos de carácter estratégico –y de servicio público– entre los distintos estamentos del poder público?
- ¿Es la institucionalidad pública de planificación, control de gestión y evaluación la más adecuada?
- ¿Estamos discutiendo entre gobiernos los aspectos centrales de la gestión pública y los temas verdaderamente relevantes?
- ¿Estamos en presencia de una planificación y control de gestión de carácter “ritual”? En contexto inédito de abundancia de recursos fiscales, ¿estaremos diluyendo la discusión de metas estratégicas de carácter más cualitativo?
- ¿Se le está dando a la tasa de ejecución presupuestaria un énfasis desmedido por sobre la eficacia, eficiencia y calidad de las intervenciones públicas?
- ¿La ejecución presupuestaria es gasto de calidad? ¿Cuán productivo es el gasto público? ¿Es la planificación la que orienta el presupuesto o, de facto, es lo presupuestario lo que define en la práctica la planificación?

- ¿Por qué no se hacen evaluaciones técnicas de las políticas de gobierno? ¿Quién hace o debiera hacer la evaluación ex post de las políticas de gobierno? ¿Cómo medimos que la proliferación de iniciativas gubernamentales (tanto del nivel central como de las ETA) está logrando el impacto esperado?
- ¿Qué rol, espacio, atención y legitimidad debiera tener un convenio intergubernamental de desempeño estratégico, verdadero y no simbólico para articular y alinear los distintos estamentos institucionales?
- ¿Cómo resolver el problema de la planificación y ejecución intersectorial e intergubernamental con un régimen de autonomías? ¿Es compatible un proceso de planificación y ejecución efectivo con una tasa excesivamente elevada de rotación de autoridades y ejecutivos tanto del nivel central como en las ETA?
- ¿No estamos a tiempo para empezar a construir la masa crítica de servidores públicos que fortalezcan la institucionalidad estatal? ¿El modelo de Gestión Pública vigente tiene respuestas para estas preguntas?

En suma, dado el carácter sistémico, multivariado y de círculo vicioso del modelo actual de gestión pública, mejorar el modelo de gestión y, por ende, su ciclo de planificación, presupuesto, control de gestión y evaluación requerirá de un Pacto Político y Fiscal para una intervención sistémica y multi-institucional del problema. Esta tercera dimensión es la que debería ser incorporada al momento de revisar el modelo y generar el intercambio y diálogo.

- ¿La ausencia casi total de políticas públicas de Estado y un modelo de gestión pública agotado están limitando la capacidad de atender con calidad y cantidad de servicios públicos a la población?
- ¿Es posible que a través del Pacto Fiscal, podamos al menos sentar las bases sobre el tipo de reformas que es necesario plantear a la forma de hacer políticas públicas y al modelo de gestión que se utiliza para implementar estas políticas?

VII. La construcción del modelo de gestión pública autonómica

La construcción de políticas públicas como objeto del conocimiento pretende indagar sobre la forma en la cual se toman decisiones de gobierno y, fundamentalmente, si estas decisiones se toman bajo bases de datos, análisis científico y cálculos racionales, que incrementarán la pertinencia, eficacia y eficiencia de la acción pública adoptada, o si éstas se sustentan en otros criterios no necesariamente técnicos.

Las acciones de gobierno consensuadas, que tienen como propósito realizar objetivos de interés público y que se realizan con eficacia y eficiencia, es lo que en términos genéricos se llama política pública¹⁵⁴. Las políticas públicas, en su aspecto más básico, podrían entenderse como la acción de parte de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental¹⁵⁵.

Sin embargo, el proceso político de la generación de políticas públicas es más complejo. Las acciones gubernamentales pueden resultar simplemente eso, acciones puntuales, coyunturales, con fines político-partidarios, sin que ello represente la formulación, legitimación, implementación y evaluación de políticas públicas imprescindibles para la construcción de proyectos de Estado y no sólo de proyectos políticos.

¹⁵⁴ Aguilar, Luis. "Política pública: una visión panorámica". *Cuadernos de Políticas Públicas*. La Paz, PNUD, 2012.

¹⁵⁵ Meny, Yves y J.C. Thoening, *Las políticas públicas*, Barcelona, Editorial Ariel, 1992.

En una situación ideal, la construcción de políticas de Estado debería generarse sobre un propósito común, acordado con el sistema político, los actores clave, con la participación de los gobiernos subnacionales, que responda a un fin estratégico, integrador y principalmente de largo plazo que trascienda los gobiernos, que acuerde objetivos y metas de largo plazo.

En el contexto de los últimos 25 años el modelo de gestión pública en Bolivia se ha caracterizado por el tránsito progresivo de un sistema de gestión centralizado –adecuado al contexto de estabilización económica y alejamiento de gobiernos militares– a otro más democrático, más descentralizado y participativo y, en teoría, de mayor necesidad de coordinación y negociación intergubernamental con la irrupción de la descentralización en 1994 y, más aún, en este régimen de autonomías a partir del año 2009.

El modelo de gestión pública, desde el centro a la periferia, cambió a partir de la emergencia de los gobiernos municipales en 1994, y con la denominada “planificación participativa”, un mecanismo que permeó todo el ciclo de gestión pública no sólo introduciendo una mirada desde el territorio e insumos desde la demanda local, sino transformando el sistema de presupuesto, de programación y de inversión pública hacia uno de base más territorial que en su momento fue de manera exclusiva el municipio.

La CPE define una nueva estructura de organización de los procesos de planificación territorial (nuevos niveles de planificación territorial: regional e indígena), en el marco de un enfoque de desarrollo, y otorga al Estado un mayor protagonismo en la economía. Se reconfigura el Sistema de Planificación Estatal (nuevo SISPLAN), que pretende articular el sistema de inversión pública y presupuesto y gestión institucional, expresado en la nueva estructura del Ejecutivo. En el marco del Plan Nacional de Desarrollo (PND) se plantea un nuevo desafío para la planificación: rediseñarla desde un Estado autonómico, teniendo en lo formal como clave la planificación intergubernamental, subsidiaria y descentralizada.

Formalmente, el nuevo modelo de planificación integral del Estado Plurinacional se compone de dos sistemas: el de planificación sectorial y el de planificación territorial. El nivel central del Estado conduce y regula el proceso de planificación del desarrollo económico, social y cultural del país, incorporando las previsiones de las entidades territoriales autónomas, además de diseñar e implementar el Sistema de Planificación Integral del Estado mediante ley aprobada por la Asamblea Legislativa Plurinacional, incorporando a las entidades territoriales autónomas.

Como se puede colegir, la paradoja en este Estado más descentralizado y con autonomías estriba en que los mecanismos no sean directos para estimular la explícita coordinación intergubernamental y búsqueda de complementariedad, sino de previsión e incorporación de las Entidades Territoriales Autónomas (ETA); sin duda, en el marco de la formalidad, una lógica distinta a la esperada.

Un segundo aspecto curioso del Plan Nacional de Desarrollo, es su coerción a las ETA. Su cumplimiento será obligatorio por parte de todos los actores, entidades públicas y entidades territoriales autónomas.

En este marco, las entidades territoriales tienen como competencias elaborar, aprobar y ejecutar el Plan de Desarrollo Municipal, incorporando los criterios del desarrollo humano, con equidad de género e igualdad de oportunidades, en sujeción a ley especial, conforme a las normas del Sistema de Planificación Integral del Estado y en concordancia con los Planes de Desarrollo Departamental, Municipal e Indígena Originario Campesino. En un Estado autonómico con características de un Estado Federal, la imposición y la obligatoriedad está fuera de todo marco de respeto a la autonomía. En un Estado con múltiples gobiernos lo que se requiere son acuerdos intergubernamentales, relaciones más horizontales de gobierno a gobierno y no precisamente subordinación de uno sobre otro.

Tradicionalmente, el modelo de gestión pública se inicia con las actividades de planificación, casi circunscritas a los ámbitos estratégico y sectorial. La visión-objetivo de desarrollo responde a las preguntas de qué tipo de desarrollo queremos y quiénes deberían ser los actores del desarrollo. No obstante, para concebir una visión integral de la gestión no es suficiente saber qué modelo de desarrollo queremos y quiénes estarán involucrados en el proceso, sino que además requerimos saber dónde localizar los proyectos y programas de desarrollo para tener el mayor impacto posible y cómo operativizar su implementación y posterior evaluación.

En rigor, un modelo de gestión pública debería intentar responder a las siguientes interrogantes: ¿Quién? ¿Provee qué? ¿De qué forma? ¿Con qué financiamiento? se proporcionará los servicios y bienes públicos necesarios para una población. Sin duda, un aspecto complejo, si pretendemos descifrar el alcance de la palabra necesario, la pregunta emergente es: ¿Necesarios para quién? ¿Quién o qué actor define la provisión de determinados bienes y servicios públicos? Qué bienes entregarle a la gente no es una tarea sencilla; al contrario, incorpora una serie de elementos muchas veces sesgados, discrecionales y hasta políticos, que se alejan de la teoría de que el Estado siempre persigue el bien común. El concepto detrás de toda esta construcción teórica de cómo definir qué servicios públicos, en cantidad y calidad, proveer tiene que ver con el tradicional concepto del escogimiento público o public choice¹⁵⁶.

Sin embargo, en la gestión pública más que definir qué se hace y quién lo hace, lo más importante es asegurar que se haga bien. Y el que se haga bien también supone otra definición ética. ¿Qué significa que se haga bien? ¿Cuál es el parámetro para medir esta categoría? ¿La eficiencia? ¿La universalidad? Como se observa, detrás de las decisiones sobre aspectos públicos están las decisiones políticas con una carga (o ausencia) de valores éticos.

En la práctica, el modelo de gestión pública que demanda el Estado Plurinacional debería estar más ocupado con garantizar que lo que se haga se lo haga bien, y para ello dotar de una estructura que estimule la gestión eficiente de las entidades del Estado.

Este es el desafío para el nuevo Modelo de Gestión Pública Autónomo, adaptarse a un Estado con varios gobiernos autónomos elegidos por voto popular, tan legítimos como el gobierno central, con facultades legislativas y jurisdicciones territoriales propias, así como lograr que funcione un sistema de planificación, de programación, presupuestario, de ejecución y control en un escenario todavía con fuertes tendencias centralistas y de acumulación de poder político.

Una de las debilidades crónicas de la gestión pública es su limitada capacidad para territorializarse y convertirse en un mecanismo ordenador y estimulador del cofinanciamiento intergubernamental. La planificación del desarrollo nacional todavía es poco participativa y descentralizada, y se expresa ahora con más dificultades –debido a la natural dispersión de la autonomía– en la fragmentación de la planificación autonómica, con escasa coordinación intergubernamental y, lo más atrayente, con fuertes restricciones a tener su expresión en los presupuestos y gasto público.

A manera de ejemplo, la planificación del nivel nacional, más que obligatoria, como lo señala la actual CPE, debería ser inductiva y orientadora, con mecanismos explícitos que estimulen la inversión en áreas estratégicas y estructurantes para el interés nacional. Debería disponer de instrumentos para lograr la convergencia de intereses en la lógica de las sociedades de redes, y la mutua interdependencia para arribar y operar en el territorio.

¹⁵⁶ La teoría de la elección u opción pública (Public choice theory) trata de utilizar a la economía para estudiar problemas típicos de ciencias políticas. Dentro de las ciencias políticas es considerada parte de la elección pública positiva, la cual estudia las decisiones colectivas o públicas de los agentes políticos, y pretende desarrollar un marco institucional que aminore el poder político frente a la sociedad civil.

La concertación entre los gobiernos autónomos, actores privados y sociales, debe establecer las prioridades para asignar los recursos públicos, y asumir acuerdos que materialicen la corresponsabilidad de los niveles territoriales en la ejecución de los planes, programas y proyectos de desarrollo, en el marco de sus competencias y con debida lealtad institucional que evite el solapamiento, la invasión jurisdiccional y la duplicación de esfuerzos.

El modelo de Gestión Pública Autónoma requerido necesita establecer incentivos claros para la compatibilización de visiones, objetivos y políticas de largo aliento entre los distintos niveles de gobierno, que incluyan la definición de cursos de acción de mediano y corto plazo, así como con la asignación de recursos (programación y presupuesto), a fin de darle coherencia y sostenibilidad fiscal al gasto público.

VIII. Políticas de Estado de calidad y menos acciones gubernamentales

Existe una marcada diferencia entre construir políticas públicas estatales y hacer acciones gubernamentales. Es muy frecuente invocar el concepto de política pública como algo cotidiano y habitual en la administración gubernamental. Todo lo contrario, es la excepción hacer Políticas de Estado, y la regla es realizar con mucho activismo y parafernalia acciones gubernamentales, dejando la sensación de que los Gobiernos siempre hacen política pública y que todas sus acciones se enmarcan dentro de una, siendo que esta práctica de construir e implementar políticas públicas resulta ser de naturaleza extraordinaria y casi inexistente históricamente en el aparato estatal boliviano.

Lo habitual es que el gobierno en ejercicio del poder embestido y bajo ciertas consignas ideológicas y prioridades políticas determina un conjunto de acciones (y no políticas) gubernamentales (y no de Estado), movilizándolo y gastando recursos en temas de coyuntura o de especial interés con alto retorno político.

Las políticas públicas corresponden a soluciones específicas de cómo manejar estos asuntos públicos. El idioma inglés recoge con claridad esta distinción entre *politics* y *policies*. El primer concepto hace referencia al ejercicio del poder en la sociedad en general; en cambio, el segundo tiene que ver con la búsqueda de soluciones específicas para atender problemas o cumplir con los objetivos de los asuntos públicos.

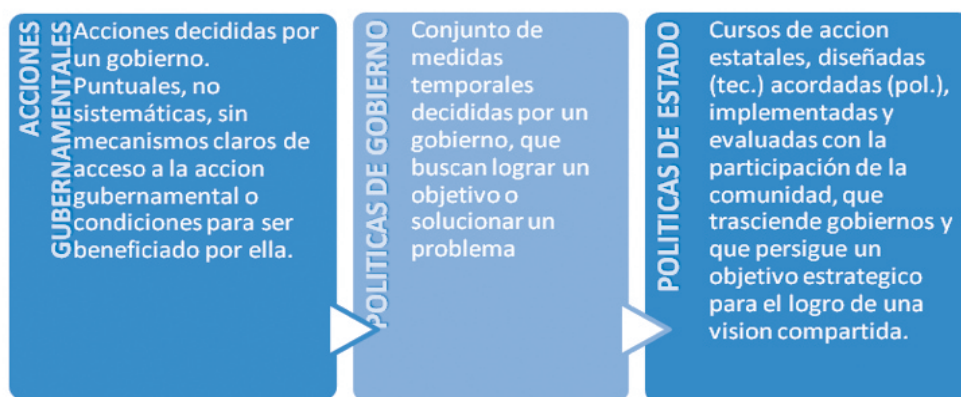
Las diferencias entre las acciones gubernamentales y las políticas públicas tienen que ver con la capacidad y responsabilidad con la cual una sociedad y el sistema político tengan la lucidez y la jerarquía para proyectar el futuro. Que a pesar de las diferencias, establezcan pactos por el bienestar común de éstas y las futuras generaciones; que garanticen coherencia de la gestión pública e impacto en el largo plazo. Hace referencia a la calidad del sistema político y de sus líderes de hallar una agenda de temas centrales y estratégicos para los próximos 30 o 40 años, que determinen las líneas grandes que permanecerán constantes, quizá con algunas variaciones de énfasis, dependiendo de los periodos gubernamentales, pero sin perder el objetivo original acordado para el largo plazo. Las políticas de Estado demandan que los políticos piensen más en la próxima generación y menos en la próxima elección.

Sin embargo, Política de Estado es un concepto bastante más amplio y riguroso; constituye un conjunto de medidas estructuradas y coherentes producto del consenso del sistema político, líderes y actores estratégicos sobre aspectos de relevancia nacional, tanto por su importancia estratégica como por su proyección temporal. Las políticas públicas de calidad van más allá de lo coyuntural, y se ubican en una dimensión inter-temporal que proyecta al futuro del país que queremos y también de forma realista el país que podemos ser.

Ello supone no sólo el encuentro entre gobiernos, sino también la presencia de organizaciones de la sociedad civil y de la comunidad, que acompañen el diseño, la implementación y, finalmente, la evaluación de las políticas de Estado, este último aspecto determinante para la retroalimentación y reencauzamiento de las medidas de política pública adoptadas.

Una política pública de calidad corresponde a cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido de forma democrática. Dichas acciones y flujos son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, pero también instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones legales e institucionales, así como la previsión de sus resultados y la valoración de sus impactos¹⁵⁷.

Gráfico No. 2
De las acciones gubernamentales a las políticas de Estado



Fuente: Elaboración propia.

La gran diferencia con las políticas de gobierno radica fundamentalmente en dos aspectos: el origen y el desenlace. En el tema del origen, la diferencia es notable porque la política de gobierno requiere de las decisiones del gobierno exclusivamente. Responde a la visión, comprensión e intereses de las autoridades y gobernantes de un determinado partido político, que se limitan, además, a un periodo corto, generalmente gubernamental, que una vez que concluido el periodo también representa la conclusión de la política, característica que la hace altamente vulnerable a los tiempos políticos.

En un grado de importancia menor, y generalmente como una de las dimensiones en las cuales se actúa con mayor frecuencia en el escenario público, se encuentran las acciones gubernamentales, entendidas como iniciativas o actividades puntuales, no sistemáticas y sin mecanismos claros de acceso al beneficio de la acción gubernamental o condiciones para ser beneficiado por ella. Son de alto rédito político porque son ágiles, movilizan una importante cantidad de recursos, generalmente de corte asistencialista hacia los sectores más desposeídos. Esta forma de realizar acciones públicas es altamente atractiva por el importante retorno político; por ello, resulta muy cautivante utilizarla en contextos de disponibilidad de ingresos y procesos electorales.

¹⁵⁷ Lahera, Eugenio. *Introducción a las Políticas Públicas*, Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile, 2008.

IX. El sesgo de la gestión pública

El siglo XXI consolidó el paradigma del conocimiento como uno de los factores más importantes de acumulación de poder y de potenciamiento del peso e importancia de una determinada nación o sociedad en un mundo globalizado. Aquellos países que persistan en mantener un patrón extractivista y pre-era industrial estarán condenados a participar cada vez menos del comercio mundial y los bienes transables en el planeta. La tierra y su explotación, como factor de poder, es materia del pasado; hoy sólo el 11 por ciento del comercio mundial se da sobre materias primas; el resto son productos con valor agregado, es decir, materia prima transformada vía la tecnología y conocimiento en un bien final, demandado por las sociedades¹⁵⁸. Durante la primera mitad del siglo XXI el factor predominante y determinante será el conocimiento¹⁵⁹, y aquellas sociedades que utilicen este factor dispondrán de una amplia ventaja respecto del resto.

Sin embargo, la dependencia económica, cultural y psicológica de los recursos naturales tiene una consecuencia natural, como es la necesidad de considerar que la inversión debe materializarse en stock de capital, es decir, en productos intermedios que privilegian lo visible, lo material, lo tangible, aquello que pueda ser sujeto de capitalización política. Los gobiernos no están al margen de esta corriente, y destinan demasiados esfuerzos a acciones de gobierno que persiguen lo concreto e inmediato. Esta fuerte tendencia estatal se expresa en buscar el desarrollo o prosperidad a partir de la formación o reposición bruta de capital, que si bien es necesario para el desarrollo social, productivo y económico, desde una perspectiva holística, no es suficiente.

Los programas de inversión estatal (gobierno central y ETA) se caracterizan por invertir en stock de capital, que se expresa en caminos, puentes, infraestructura educativa y de salud, césped sintético, mercados, sedes sindicales, compra de motocicletas o entrega de combustible para la seguridad ciudadana. Son la evidencia de una forma limitada de entender la realidad. Supone la lectura lineal de lo acontecido sobre la anacrónica figura de la causa y el efecto, soslayando una mirada multidimensional y de alta interdependencia sobre las problemáticas que aquejan a la sociedad y las comunidades. Los problemas de la pobreza no son unidimensionales, responden a lógicas de alta dependencia de múltiples factores y variables que hacen del sistema donde se intervenga un sistema sensible a cualquier intervención y múltiples equilibrios dinámicos.

Crear que el desarrollo puede limitarse a canalizar recursos hacia la inversión “dura” es parte de un autoengaño y desconocimiento del escenario del siglo XXI. El Estado necesita re-conceptualizar su paradigma y transitar de la inversión sobrecargada en el stock de capital hacia un paradigma menos material, que tenga que ver con generar condiciones para la creación de conocimiento, información y tecnología.

Ello supone un cambio y apertura a otras formas menos tradicionales de generar ventajas y medios para subsistir y no invisibilizarse en un mundo que valora hoy más la calidad y la incorporación de conocimiento en la provisión de los servicios y bienes públicos¹⁶⁰.

¿Es posible re-direccionar, vía la política pública, el gasto de inversión tradicional en inversión “dura” hacia un modelo de inversión “blanda” que permita y genere la ampliación y consolidación del conocimiento y experticia en aquellos campos donde el Estado debe prestar servicios públicos? ¿Es posible enfrentar el desarrollo productivo no sólo con infraestructura vial e insumos para los productores de una forma distinta a la tradicional?

¹⁵⁸ De Rivero, Osvaldo. *El mito del desarrollo: los países inviábiles del siglo XXI*, Fondo de Cultura Económica, Lima, Perú, 2001.

¹⁵⁹ Afirmación de Peter Drucker en 1994.

¹⁶⁰ Drucker, Peter. *La era de la discontinuidad*, Ed. Sudamericana.1969.

¿Se puede pensar en modelos más horizontales de cooperación que suponga la transferencia de conocimiento y técnica? ¿Cómo cambiar el modelo obsoleto de inversión “dura” por inversión en aquello intangible pero que hoy sostiene el mundo a través de la productividad, la competitividad y la gestión de calidad?

La tendencia predominante del actual modelo de gestión pública responde a una lógica inmedatista, presionada por la necesidad de ejecutar recursos y por la necesidad de mantener la vigencia y visibilidad política. El procedimiento establecido por las normas básicas se ha tornado en una formalidad que hay que realizarla, pero que no es el mecanismo para alcanzar una más alta productividad del gasto público.

El Estado y sus entidades buscan ejecutar de forma inmediata los recursos, las presiones para gastar los recursos en momentos donde la ejecución presupuestaria parece ser el fin y no el medio, poniendo en severo cuestionamiento la capacidad institucional estatal, y por otro lado surge la interrogante: ¿En las actuales circunstancias no se están perdiendo, en una época “dorada” de extraordinarios ingresos, las oportunidades de replantear el futuro sobre bases más sólidas y menos improvisadas para la atención de temas neurálgicos y centrales para el Estado boliviano?

En este contexto de limitadas capacidades de ejecución de recursos públicos, la política pública está también para dirigir intervenciones de emergencia que movilicen los recursos estancados en cuentas fiscales. Un Pacto Fiscal podría aprovechar este diseño para “bajar” una línea de orientación y política de financiamiento que comprometa estos recursos en programas nacionales o de inversión concurrente en áreas de convergencia intergubernamental. Esta modalidad con una orientación estratégica podría privilegiar no sólo la inversión en activos, sino también en activos intangibles o inversión “blanda” que pueden ayudar a resolver temas como el desarrollo productivo, la gestión ambiental o la de riesgos, que demandan más inversión en capital humano y conocimiento que grandes inversiones en hormigón, ladrillo y asfalto.

X. El Pacto Fiscal como una opción de política de Estado

Las características principales de la forma de hacer políticas de gobierno en la región no son muy distintas. En general, responden a una tendencia de búsqueda de centralidad en el poder y de protagonismo continuo desde el nivel central. Estas características podrían manifestarse y resumirse de la siguiente forma:

- I. **Actores.** En general, las políticas de gobierno provienen de la acción de una autoridad investida de poder público y legitimidad; son los funcionarios públicos pertenecientes a un partido político los que determinan en qué áreas y con qué intensidad desplegar el trabajo.
- II. **Orientaciones y objetivos.** En general, las políticas responden a presiones ejercidas por personas o grupos de poder al interior de los gobiernos. De escasa transparencia, bajo una especie de manipulación y autoservicio gubernamental que se expresan en políticas inconexas y generalmente al margen de las prioridades y objetivos establecidos en los planes o aquellos provenientes de los sectores y los gobiernos subnacionales.
- III. **Modalidades.** Las formas de intervención, decididas por técnicos o políticos en espacios de decisión técnica, difieren de los objetivos del bien común. Decisiones adoptadas muchas veces de difícil comprensión, inclusive para el resto de los equipos no solo intragubernamentales sino también del resto de los gobiernos subnacionales.

IV. Gestión de la Política. Generalmente a cargo de burócratas disconformes o muy a menudo de militantes de escasa experiencia y poco idóneos en las materias a trabajar; generalmente mal pagados respecto de los cargos que ocupan y las responsabilidades que asumen, a menudo con negligencia, mal trato y lentitud en sus gestiones.

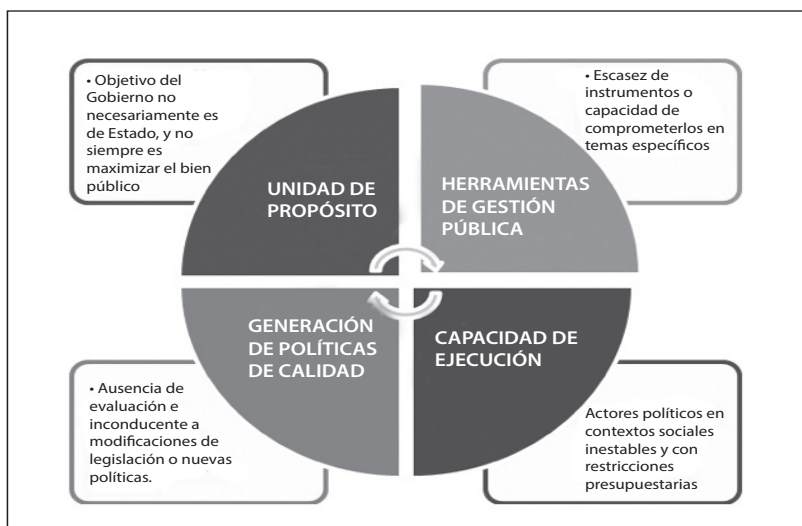
V. Evaluación. Aspecto casi inexistente en la política pública. Si se realiza, se convierten en ejercicios rutinarios, muy internos, llevados a cabo por la propia administración que implementa la política, generando un conflicto evidente de intereses y de poca objetividad en sus valoraciones, sin independencia de los evaluadores y sin consecuencias futuras producto de la evaluación, que se expresen, por ejemplo, en modificaciones a la legislación o enfoques renovados a las políticas o programas estatales.

VI. Necesidad de políticas de calidad. Las políticas en general carecen de información relevante y análisis de calidad, y en muchos casos no disponen de una amplia participación y compromiso de otras organizaciones y entes no públicos que puedan acompañar desde la creación hasta la evaluación de la política pública.

La caracterización expresa, en general, la forma de hacer política pública en la región. A continuación el gráfico sistematiza estas dificultades contrastándolas con los elementos centrales de una política pública. Así, la unidad de propósito resulta central para nuclear los intereses colectivos, allende de que los gobiernos no siempre persiguen el maximizar el bien común.

Posteriormente, las herramientas de gestión pública son centrales para cumplir con el objetivo; sin embargo, la fuerza del Estado se halla en su capacidad de ejecución, de cumplir en la medida de lo programado y, finalmente, el área descuidada de las políticas públicas, la evaluación objetiva de las mismas que permita reencauzar y subsanar los errores producto de la ejecución.

Gráfico No. 3
Elementos centrales de las políticas públicas vs. sus limitaciones



Fuente: Elaboración propia.

XI. El ciclo de las políticas públicas de calidad

Existe una forma distinta para generar Política de Estado y no simplemente Acciones Gubernamentales. La gestión de políticas públicas, desde un punto de vista más científico y conceptual, tiene varios momentos que no necesariamente son consecutivos y siguen un orden determinado. Es más, en algunos casos vienen condicionados, sujetos a restricciones adquiridas de procesos anteriores, que limitan la originalidad, movilidad e impacto de una política pública.

Estos ámbitos están sometidos a dos situaciones que influyen notablemente en el éxito o fracaso de una política pública. La primera es la histéresis¹⁶¹, donde los cambios no sólo dependen de los cambios generados en el propio sistema, sino de políticas heredadas que asoman de forma inmediata como parte de su historia o estado anterior. Una política pública estará fuertemente influenciada (restringida o potenciada, según sea el caso) por la anterior forma en la cual se hizo la política pública. Las señales emitidas por los actores sobre las políticas públicas generan expectativas difíciles de modificar en el corto plazo, lo que en el caso de malas experiencias en materia de gestión de políticas públicas puede resultar una difícil y larga tarea el desmontar una carga histórica pesada para, precipitadamente, desvirtuar cualquier iniciativa gubernamental, por más importante y estratégica que ésta sea.

La segunda situación tiene que ver con el conocido path dependence¹⁶², y las consecuencias que genera la toma de decisiones de los actores gubernamentales, independiente de las situaciones del momento, y la enorme importancia de la forma y proceso en que toman decisiones las máximas autoridades para la inclinación de una política en determinado dirección.

Ambas situaciones aportan a la comprensión de que las políticas públicas heredadas incorporan las elecciones sobre la reforma y el diseño de la reforma. Se construye sobre el legado de la institucionalidad existente, y no es un proceso alejado de la influencia de las decisiones de los actores y de la historia inmediata.

Además, existe un elemento adicional que es el grado de exposición pública que puede tener una política, que la vuelve sujeta a discusión y polémica permanente, y ello puede aportar otro elemento de inestabilidad a la construcción de una política pública de calidad.

La política pública de calidad tiene un ciclo; ello significa que dispone de varias etapas que es necesario y de manera continua cumplir para lograr el objetivo planteado. El ciclo tiene filtraciones, no todo lo discutido es parte de las etapas del ciclo, así como también no todo lo polemizado es parte del origen. Por ello, la primera etapa es la Agenda, que es la parte sustancial en la identificación de qué hacer, situando lo más importante dentro de lo importante, que es estratégico y central. No toda idea entra en la Agenda. No todos los temas de la agenda se convierten en lineamientos estratégicos o programas. Detrás de esta “depuración” existen muchos factores, principalmente filosóficos y muchas veces políticos, para establecer la agenda de temas.

La ideología política algunas veces y las prioridades políticas en otras enturbian (o desvirtúan) este primer impulso del ciclo, importantísimo para responder al Bienestar o Bien común de la sociedad que todo Estado debería perseguir como fin último.

¹⁶¹ Fenómeno por el cual un sistema presenta un estado de evolución que no depende sólo de la causa que lo provoca, sino también de sus estados anteriores. Es una propiedad de los sistemas cuyo estado depende de su historia inmediata.

¹⁶² Existe dependencia del camino (calco semántico del inglés *path dependence* o *path dependency*) cuando el resultado de un proceso depende de la entera secuencia de decisiones tomadas por los actores y no sólo de las condiciones del momento.

Una segunda etapa tiene que ver con el Programa, que es el tránsito de la idea al perfil de lo que es necesario hacer, de forma estructurada y coherente. Supone una primera aproximación a la carta de navegación que oriente la consecuencia de la agenda y la discusión pública que ella genera. Aterrizarlas en programas no llega a capturar todos los elementos de la discusión, pero es central que se materialicen en lineamientos y orientaciones de qué se va a hacer.

La tercera etapa hace al Diseño, que entra en el campo del cómo y ya no del qué hacer. El Diseño produce la forma en la cual la agenda y la discusión pública expresada en programas va a desarrollarse. Esta etapa es clave, porque exige contrastar la idea hecha programa con los aspectos institucionales y de capacidades que puede mostrar la estructura estatal. Su fortaleza o debilidad será un elemento determinante para el éxito o fracaso de una política pública. La mejor Agenda y Programas, soslayando las características a veces precarias del Estado, suponen una capacidad mínima instalada, que estime el apoyo financiero necesario, también de conocimiento y experticia de los recursos humanos para asegurar una adecuada implementación que contemple y materialice la política pública como un proceso que demanda compromiso y resultados en la gestión, pero también, la necesaria evaluación de los avances logrados. En esta etapa, no se extingue la complejidad e interferencia política del proceso para la definición de la política pública; sin embargo, incorpora ciertos parámetros más científicos, que atenuarán esta permanente amenaza de politizar y “gubernamentabilizar” las políticas públicas.

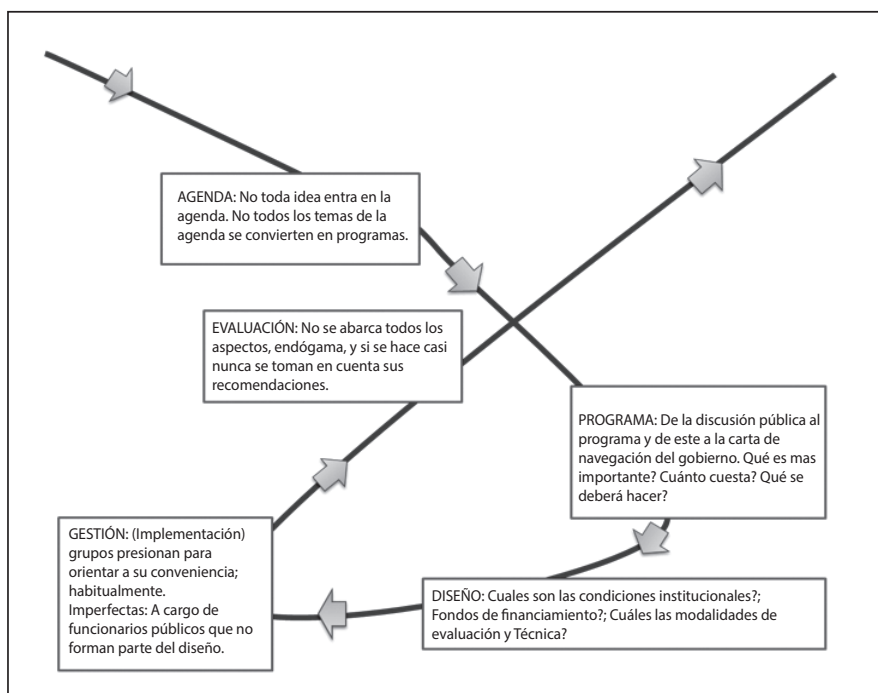
La siguiente etapa es la Gestión, que tiene que ver con la capacidad de concretar las etapas anteriores. La Gestión de las políticas habitualmente es el “talón de Aquiles” de las políticas públicas. La implementación de una política pública es imperfecta, incompleta y altamente vulnerable a los déficits institucionales, a las restricciones financieras y de conocimiento y a la talla y jerarquía de la sociedad y el sistema político para su aprehensión. La etapa clave donde se visibilizan los cursos de acción es la Gestión, que además está expuesta a las presiones de grupos de interés o minorías movilizadas que logran, muchas veces, forzar para hacer prioritarias sus demandas y temas particulares, y orientar la política pública en el sentido de su conveniencia.

Las grandes amenazas en la etapa de gestión radican, primero, en “torcer” la agenda y los programas hacia ciertos sectores movilizados y de alta presión política; suele recaer en gastar más recursos sin que los resultados mejoren o que se haga mucho menos en términos del beneficio respecto del costo de los recursos públicos; y segundo, que la gestión de la política puede ser discordante con las políticas determinadas originalmente.

En gran medida, estas diferencias se pueden dar, por un lado, por los equívocos de los funcionarios públicos, o aquellos errores producto de la política pública que no alcanzó estimar las limitaciones y sesgos de funcionarios no siempre profesionales y expertos en las materias, y por otro lado, por las correcciones “externas” o “precipitadas” ajenas a la agenda original que son una amenaza permanente.

Finalmente está la etapa de Evaluación, el área oscura y abandonada de la gestión pública. Lo común es no evaluar las políticas públicas rigurosamente; es más, ni siquiera se evalúan las acciones gubernamentales, que son puntuales. La cultura de la evaluación supone tres aspectos fundamentales para su éxito: los evaluadores, en el sentido de disponer de un equipo externo, imparcial e idóneo, que valore los cursos de acción tomados y los resultados obtenidos; los evaluados, quienes tienen que tener la apertura y transparencia para brindar el acceso irrestricto a la información y evitando interferencia con el proceso mismo, que además debe ser riguroso en términos de valorar las distintas implicaciones que tuvieron las acciones en el contexto, así como los efectos e impactos en los indicadores estructurales; y para concluir, debe sugerir las recomendaciones que se hacen en las evaluaciones, generalmente no tomadas en cuenta, para la necesaria retroalimentación del ciclo de la política pública.

Gráfico No. 4
El ciclo de las políticas públicas



Fuente: A partir de Lahera E. *Introducción a las Políticas Públicas*. FCE. Santiago de Chile. 2008.

En este sentido, determinar un ciclo para una política pública supone la comprensión de un ámbito altamente dinámico y político. En este escenario nada fácil, la idea es como iniciar una política pública desde la acertada identificación de la Agenda, de aquello relevante, estratégico, estatal y no sólo gubernamental para los próximos decenios.

Esto obliga a los gobiernos a provocar cambios internos en cada etapa o fase de la política pública a obtener un aprendizaje continuo, producto de un análisis o comentario, que induzca a un nuevo ajuste a la etapa o al ciclo para lograr una acción pública mejorada. De esta forma, el ciclo de las políticas públicas puede ser infinito, pudiendo ser a veces “inmortal”, ya que rara vez se extinguen por completo, sino que habitualmente cambian de nombre o énfasis o, en el peor de los casos, se combina con otras.

El ciclo de las genuinas políticas públicas de calidad no termina; es un proceso continuo que analiza, aprende e incorpora mejoras en su desarrollo. Las etapas del ciclo de las políticas públicas no se agotan por dos razones esenciales: los sistemas políticos y administrativos son imperfectos, y porque los datos de la realidad social y económica van cambiando cada vez a una más alta velocidad en un mundo cada vez más globalizado e interdependiente.

La idea básica es mantener el impulso desde el origen de la política al Diseño, para llegar luego a la Gestión y concluir con la Evaluación final, que reconocerá de inmediato disponer de un nuevo insumo para formular una nueva política pública, pudiendo tornar el ciclo en reiterados ciclos permanentes y continuos a lo largo del tiempo.

De allí que el ciclo de la gestión de políticas públicas de calidad no sea un círculo que se cierra; al contrario, se convierte en un ciclo que apunta a cerrarse, pero no lo hace, generando otro ciclo de políticas públicas mientras las etapas sigan aportando a la gestión pública, pudiendo convertirse en un proceso de alimentación y retroalimentación continuo y permanente para una efectiva y genuina política de calidad.

Si bien en la práctica la política pública se halla en un contexto altamente político e inestable, las soluciones a estos problemas frecuentemente son redefinidos. El ciclo puede tener pérdidas en cada etapa y está abierto a nuevas incorporaciones; cada etapa supone fugas y polémica que pueden colocar en conflicto los aspectos normativos y positivos de la política a los contextos a los cuales se aplica. Sin embargo, la continuidad y la mirada de largo plazo son centrales para construir una forma distinta de hacer política pública de calidad.

XII. Cambio de paradigma para un nuevo modelo de gestión pública autonómica

El cambio en la forma de hacer política pública es más un tema de *software* que de *hardware*. Más de comprensión de la realidad que de modificación del marco legal. Estos cambios de paradigmas demandan transitar de un modelo obsoleto y agotado, ausente de los elementos propios de un nuevo siglo y de un Estado, en la formalidad, de alta tecnología institucional, hacia un nuevo modelo de gestión pública que debe comprender y responder a renovadas formas de gestión de política pública.

Los riesgos de no asumir este nuevo modelo podrían hacer fracasar la construcción del Estado Plurinacional con Autonomías y también situarnos en una espiral de conflictividad que ponga bajo cuestionamiento la capacidad y madurez de la sociedad boliviana para asumir grandes desafíos en el futuro.

Por lo tanto, los cambios hacia un nuevo paradigma de gestión del Estado Autonómico, que supone el cambio de software, podrían estar basados en tránsitos impostergables desde una gestión pública agotada a un nuevo modelo de Gestión Pública Autonómica que demanda transitar:

- I. De las Acciones Gubernamentales a las Políticas de Estado.** No va a ser posible, en el corto plazo, desterrar el activismo gubernamental, es el *path dependence* que nos persigue desde hace muchas décadas atrás; sin embargo, se aboga por disponer de algunas políticas públicas estatales seleccionadas, distintas en su concepción, desarrollo e impacto, que estén acordadas para su implementación en sectores estratégicos o en áreas de pobreza “dura”. La idea sería transitar de las puntuales acciones gubernamentales a las esquivas políticas estatales coordinadas estrechamente, sino en su diseño, al menos en su implementación con las entidades territoriales autónomas y la comunidad. Políticas de Estado es hacer las cosas bien, Acciones gubernamentales es hacer las cosas.
- II. De la Gestión Encapsulada a la Gestión Intergubernamental.** Más descentralización profundiza el encapsulamiento de la gestión y no alienta la gestión intergubernamental. El nuevo modelo estatal con autonomías demanda pactos y acuerdos interterritoriales e intergubernamentales de gestión territorial. Es el paso del presupuesto aislado por el gobierno en el territorio a la presupuestación Intergubernamental (Interdepartamental, Intermunicipal, Interindígena), así como la complementariedad municipal-indígena, indígena departamental, departamental-nacional. etc., hoy socios indispensables para el Estado Plurinacional.

III. Del Gasto en Obras Localistas a la Inversión en Proyectos Estratégicos. El fuerte incremento en los recursos de los últimos años y el régimen de autonomías ha generado un gasto fuera de lo común en obras y no en proyectos, exacerbada por la demanda social, siempre puntual y particular, además bajo una lógica de clientelismo proselitista, que estimula a la proliferación de “obras” y “regalos”. La diferencia es enorme. Una supone el gasto en temas de coyuntura e improvisados; el segundo, es la planeación y evaluación necesaria para que los recursos públicos sean bien gastados. Uno supone el corto plazo inmediato y localista, y el segundo, una mirada estratégica al futuro, vía la concreción de proyectos estratégicos.

IV. De la Planificación Centralizada y Vertical a la Planificación Intergubernamental. El modelo de planificación clásica desde el centro no condice con un Estado con autonomías. La lógica debe ser distinta, de búsqueda de coordinación “horizontal” intersectorial en cada gobierno, y de articulación “vertical” intergubernamental y negociación con los otros gobiernos en áreas donde el sesgo “localista” no es suficiente para enfrentar temas complejos como la gestión ambiental, la gestión de riesgos o el desarrollo económico. Es transitar de un modelo de alineamiento a las políticas nacionales y sectoriales, a otros modelos de negociación, convergencia y concertación intergubernamental de políticas públicas y sus procesos de planificación.

V. Del Modelo de la Inversión “Dura” hacia el fomento a la Inversión “Blanda”. La característica predominante del siglo XXI es la valoración del conocimiento, la información y la tecnología como el factor crítico para el desarrollo de los países. Estados que no privilegien e incentiven a la inversión en la captura, desarrollo y exportación de conocimiento serán sociedades que enfrentarán un rezago y falta de protagonismo en el nuevo siglo. La clave será combinar un modelo sobrecargado a la Inversión “Dura”, con inversión en conocimiento y tecnología tan ausente de los patrones del gasto público.

VI. De un modelo de excesiva creación de insumos y de bienes y servicios públicos intermedios a modelos de valoración de efectos e impactos en los aspectos estructurales del bienestar de la persona y la comunidad. Al no existir una cultura institucional que valore las evaluaciones de las acciones gubernamentales, los informes de gestión de los gobiernos se limitan a la mención de entrega de bienes de naturaleza intermedia que sobrevaloran el insumo y no el producto final que tenga impacto en las condiciones de pobreza estructural. La atención está más concentrada en el resultado inmediato y no en el efecto de mediano o impacto de largo plazo, como podría ser el incremento en el ingreso promedio de los agricultores y no precisamente en las toneladas de dotación de grano entregadas.

Cuadro No. 2
Cambio de paradigma para el modelo de gestión pública autonómica

Transitar del agotado modelo de:	Al “nuevo” Modelo de Gestión Pública que responda a:
Acciones gubernamentales	Políticas públicas estatales
Gestión encapsulada e inconexa de un gobierno	Pactos y acuerdos de gestión interterritoriales e intergubernamentales
Gasto en “obras” localistas	Inversión en proyectos y programas estratégicos para el territorio
Planificación centralizada y vertical	Planificación intra e intergubernamental (coordinación “horizontal” intersectorial y articulación “vertical” intergubernamental).
Inversión “Dura”	Inversión “Blanda”
Excesiva valoración de bienes y servicios públicos intermedios	Modelos de valoración de efectos e impactos en los aspectos estructurales del bienestar de las personas y la comunidad.

Fuente: Elaboración propia.

La capacidad de comprensión rápida y completa de este software será imprescindible para plantear una nueva forma de hacer gestión pública, pero fundamentalmente comenzar, en serio, a construir Políticas de Estado.

XIII. ¿Cómo potenciar la generación de una política de Estado?

¿De qué forma podemos lograr el potenciamiento de más políticas públicas de Estado y menos acciones gubernamentales? La primera tarea fue descrita anteriormente, y supone primero construir la cultura de hacer políticas de Estado para los temas estratégicos y de largo plazo.

Si esta decisión o acuerdo del sistema político y líderes está tomada, existen algunos factores que, producto de la lectura contemporánea sobre el Estado y la Gestión Pública, pueden tomarse en cuenta como insumos. Éstos se pueden resumir en pautas sobre aquellas medidas que podrían ayudar a fraguar las bases sobre las cuales podríamos sostener un nuevo Modelo de Gestión Pública que acompañe al Pacto Fiscal como una política estatal.

Se potencia una política pública cuando se cuenta con una buena comprensión de la realidad. Ello demanda información y diagnósticos precisos sobre el estado de la situación. También el desmontaje de mitos y sinceramiento estadístico, que visibilice las debilidades que demandan ser atendidas y replanteadas, así como las áreas estratégicas que requieren ser profundizadas y consolidadas. Sin duda, el primer paso es comprender, y el segundo será actuar.

Es imprescindible también diseñar una política pública acorde con las capacidades y condiciones institucionales del Estado. La clásica paradoja entre el “tamaño” del Estado y la “fuerza” del Estado sitúa en una evidente encrucijada a los tomadores de decisión.

La marcada inclinación a conformar estructuras estatales ampulosas y costosas es la variable común que contrasta, desafortunadamente, con la limitada capacidad estatal de mover y poner en funcionamiento este desproporcionado diseño.

La marcada tendencia a formular políticas de amplio alcance estatal que superan la precaria y limitada musculatura estatal para su implementación¹⁶³ Puede resultar inclusive la acción de gobierno inocua y hasta contraproducente en términos de no cumplir con las expectativas de la población y devaluar el capital político de los gobernantes.

Por otro lado, la política pública de calidad, la estatal, que es la que se viene pregonando, necesita de amplios acuerdos políticos. Como dice Amartya Sen, el verdadero capital de las naciones está en los valores éticos de sus profesionales y sus gobernantes. La construcción de Políticas de Estado sólo es posible a través de grandes acuerdos. Es el capital social y la calidad de las élites políticas de una sociedad las que determinarán la capacidad de diálogo, asociatividad y confianza para proyectar el futuro. Por ello, la idea es agotar los esfuerzos por buscar acuerdos mínimos en el sistema político, que sienten las bases para la discusión de los próximos 40 años. Realizar el esfuerzo por plantearnos de manera crítica y sin reservas el país que podemos ser y no sólo el país que soñamos.

Las políticas públicas, para ser aprehendidas, requieren de amplia participación de la sociedad civil en la definición del contenido. Si bien los mecanismos formales de participación se hallan descritos en la formalidad de las leyes, es imperioso materializar de forma ordenada y en los momentos clave de la gestión estatal la participación de la sociedad civil, en lo posible adaptada a los valores predominantes y sus formas de comportamiento asociado. No considerar el aspecto cultural ante una propuesta de reforma puede ser una variable crítica para la viabilidad de la misma, que podría en su momento truncar todo el proceso.

Si bien acordar y socializar la política pública de calidad son temas centrales para su éxito, lo es también la calidad de los ejecutores. La asignatura (eternamente) pendiente para el Estado es la consolidación de una burocracia técnica calificada que pueda sostener a las instituciones del Estado. Es muy difícil implementar, inclusive, acciones gubernamentales sin los equipos calificados y comprometidos para el cambio. Primero, la formación y experiencia en un mundo que demanda experticia y mayor profesionalismo; y segundo, la sintonía fina y compromiso con los fines de la política pública. Son los ejecutores los que tienen el poder para cumplir con los principios y la filosofía de la política pública, pero también pueden ser los responsables del fracaso de un buen diseño de política pública.

Para ser Política de Estado, la política pública necesita continuidad. Será todo un desafío de proporciones históricas romper con el inmediatismo y el refundacionismo estatal con cada gobierno que asume la conducción del Estado, que más allá de la agenda política siempre sesgada, exista el desprendimiento para mantener y profundizar las medidas de un anterior ciclo gubernamental. Se trata de buscar la inter-temporalidad y el respaldo político de las políticas públicas para que tengan el suficiente tiempo de maduración y logro de los objetivos y metas. A veces, los ciclos gubernamentales son cortos y existen variables estructurales en la pobreza, en la economía o en la productividad que demandan mayor tiempo de trabajo y espera de maduración.

Finalmente, de nada sirve todo lo expuesto sino existe reflexión y aprendizaje. La valoración, la evaluación y el aprendizaje de las políticas públicas son áreas de trabajo inexploradas por el Estado. ¿Qué hemos aprendido de los últimos 25 años sobre las políticas y gestión estatal? ¿Cuán inteligentes hemos sido como sociedad, líderes y sistema político para analizar y reflexionar sobre lo hecho hasta ahora?

¹⁶³ Fukuyama, Francis. *Construyendo el Estado. Hacia un nuevo orden del siglo XXI* (2000) Ediciones B S.A.

¿Es posible, liberados de cargas ideológicas y traumas masivos¹⁶⁴, modificar los cursos de acción de la política pública boliviana? El Estado debería tener como práctica habitual la evaluación rigurosa y neutra de sus políticas. No conocer la incidencia o, lo que es peor, no tener ninguna idea de la realidad, es un precio muy alto que pagan, generalmente, los países en desarrollo.

XIV. Conclusiones

La actual condición del Estado Plurinacional con Autonomías demanda un nuevo Modelo de Gestión Pública. Este modelo deberá ser más ágil y efectivo, y orientado a cumplir con los compromisos y metas de las Políticas de Estado.

El Estado requiere de instrumentos y mecanismos de operación para todo el cambio formal señalado en la amplia CPE y profusa legislación postconstitucional. No tiene sentido limitar el proceso a un cambio declarativo y simbólico, donde no existan las condiciones políticas, financieras y administrativas para implementar lo diseñado. Existe la necesidad imperiosa de integrar la dimensión política, la dimensión sustantiva y la dimensión administrativa en la gestión de la Política Pública.

La clave de este proceso será utilizar el desarrollo del Pacto Fiscal como una opción de Política Pública, bajo dos consignas: la primera, como excusa para discutir los temas centrales que afligen a un Modelo de Gestión Pública con fuertes evidencias de agotamiento y hallar acuerdos intergubernamentales con la sociedad civil para reconducir la gestión estatal y sus resultados; y la segunda, para transformar al Pacto Fiscal en una opción de Política de Estado y no sólo como una Acción Gubernamental, aspirando a convertirla en el punto de inflexión en el ciclo e impacto de la Política Pública de Calidad.

El Pacto Fiscal demandará preparación y dedicación. De realizarse, se convertirá en la primera oportunidad en casi tres décadas de replantear no sólo el modelo de financiamiento estatal y del régimen de autonomías, sino también la oportunidad para una necesaria revisión sobre la calidad e impacto del gasto público, pero fundamentalmente, sobre una dimensión abandonada como el Modelo de Gestión Pública, que muestra rasgos de agotamiento y de aliento a un desempeño mediocre de la institucionalidad estatal.

¹⁶⁴ Volkan, Vamik D. *Massive Trauma: The Political Ideology of Entitlement and Violence*.
http://www.austenriggs.org/Senior_Erikson_Scholar/

XV. Bibliografía

Acemoglu, Daren y Robinson, James (2012). *Por qué fracasan los países: los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Deusto, 6ta. edición, Colombia.

Aguilar, Luis (2012). "Política Pública. Una visión panorámica". *Cuadernos de Políticas Públicas 1*, PNUD, La Paz, .

Banco Mundial (2002). *Revisión del Gasto Público*. Editor: Jonas Frank.

De Rivero, Osvaldo (2001). *El mito del desarrollo: los países inviables del siglo XXI*, Fondo de Cultura Económica, Lima, Perú.

Drucker, Peter (1969). *La era de la discontinuidad*, Editorial Sudamericana.

Fundación Konrad Adenauer Stiftung (2009). *Reflexión crítica a la Nueva Constitución Política del Estado*. Capítulo 12, "El Rol de la Autonomía Municipal y Regional en la Configuración del Nuevo Estado", Editorial Presencia.

Fundación Konrad Adenauer Stiftung (2010). *Bolivia en la senda de la implementación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización: evaluación, análisis crítico y perspectivas*. Capítulo IV. "Naturaleza y materias críticas de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización: legados, rigideces y perspectivas para el proceso de autonomías". Editorial Presencia.

Fukuyama, F. (2000). *Construyendo el Estado. Hacia un nuevo orden del siglo XXI*, Ediciones B S.A.

Goldsmith S. y Eggers W. (2004). *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector Brookings Institution*.

GTZ (2010). *La construcción del Estado Autonomico: elementos para el debate y la concertación*. Plural Editores.

Lahera, Eugenio (2008). *Introducción a las Políticas Públicas*, Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile.

Mark H. Moore (1998). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*, Editorial Paidós.

Meny, Yves y J.C. Thoenig (1992). *Las políticas públicas*, Barcelona, Editorial Ariel.

Osborne y Gaebler (1994). *La Reinención del Gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Paidós Estado y Sociedad.

PNUD (2013). "Políticas públicas: Autonomías Fiscales". Serie *Cuadernos de Políticas Públicas* No. 2.

Volkan, Vamik D., Massive Trauma: The Political Ideology of Entitlement and Violence. http://www.austenriggs.org/Senior_Erikson_Scholar/

CAPÍTULO OCTAVO

Evaluación del modelo de financiamiento de los diferentes niveles de gobierno

Javier Revollo Pizarroso¹⁶⁵

Resumen

El presente artículo ha sido desarrollado en el marco de las reflexiones orientadas a generar insumos técnicos para el planteamiento de propuestas del futuro pacto fiscal. La descentralización administrativa es uno de los rasgos distintivos del sector público en los últimos años. Este proceso ha consistido, básicamente, en un traspaso gradual de competencias de determinadas materias, desde el nivel central del Estado a los gobiernos subnacionales, desarrollando adicionalmente un sistema de financiación. Este trabajo se centra en este último aspecto, describe el actual sistema de financiamiento de los diferentes niveles de gobierno; analiza las fuentes de recursos, la importancia de cada una de ellas y su evolución; se acompaña balances fiscales que muestran la sostenibilidad de las finanzas públicas en un periodo de ocho años (2005-2012), explica detalladamente el comportamiento de las cuentas de ingresos, gastos y financiamiento del Gobierno Central y de las Entidades Territoriales Autónomas. Adicionalmente se compara con la información disponible, los recursos de los diferentes niveles de gobierno. Se evidencia que la principal vía de financiación son los impuestos nacionales y las transferencias por coparticipación tributaria, como característica del modelo de financiación. Por la importancia de esta fuente de financiamiento, y para que los niveles de gobierno cuenten con una cantidad adecuada de recursos, se sugiere incorporar al debate factores diferentes de distribución a la población como alternativas de solución de los desbalances existentes, y se acompañan ejercicios de simulación a través de la sistematización de la información. El artículo trata, asimismo, el financiamiento de las competencias; considera que su costo debe ser un requisito indispensable para su consideración en la transferencia de recursos.

Palabras Clave: Bolivia, Pacto Fiscal, Financiamiento.

I. Introducción

Las finanzas públicas en Bolivia se caracterizan por un comportamiento procíclico del gasto público; rigidez y poca calidad en la estructura de gastos; y alta dependencia de una fuente volátil de ingresos que obedece, en gran medida, a la venta de hidrocarburos como medio principal de financiamiento. La dependencia de un mercado externo por la venta del gas natural hace difícil la estimación precisa de los ingresos futuros y la planificación del gasto público en el mediano y largo plazo.

Con la aprobación de la Constitución Política del Estado (CPE) y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD), se ha iniciado una nueva fase en el proceso de descentralización iniciado hace 19 años, con la promulgación de la Ley de Participación Popular. La mayor asignación de recursos hacia los gobiernos subnacionales a partir de esta ley de 1994, la Ley del Diálogo Nacional en 2001 (alivio HIPC) y del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), creado con la Ley de Hidrocarburos de 2005, muestran la necesidad de promover un análisis y discusión del financiamiento que permitirá mejorar la distribución de recursos entre los diferentes niveles de gobierno.

¹⁶⁵ Nació en Cochabamba Bolivia, Economista con post grados en la Universidad de Alcalá de Henares–Madrid España y en el Instituto del FMI Washington DC. Ex funcionario del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas presto sus servicios por más de 20 años, ha ejercido los cargos de Analista Presupuestario; Jefe de los Departamentos de Estimación de Ingresos, Organización Administrativa y Programación Presupuestaria; Asesor de Política Tributaria; Director General del Tesoro y de Programación Financiera y; Viceministro del Tesoro y Crédito Público. Presta servicios a la Cooperación Internacional, trabajó como consultor para la Unión Europea, CAF, GTZ, PNUD y Banco Mundial, en temas de descentralización fiscal, programas financieros multianuales, instrumentos de evaluación del desempeño de la gestión administrativa financiera, apoyos presupuestarios sectoriales y evaluación de la inversión pública, en Bolivia, Ecuador, Venezuela, Colombia y Argentina. Actualmente es consultor independiente en temas de política tributaria subnacional y costeos competenciales.

Este marco normativo, la CPE y la LMAD, instituye el Gobierno del Nivel Central del Estado y el Gobierno de las Unidades Territoriales, este último conformado por cuatro niveles autonómicos: departamental, municipal, regional e indígena originario campesino. Incorporan dos tipos de entidades subnacionales aún no definidos en sus estructuras de gobierno: (i) la región, a ser establecida a partir de demandas de provincias vecinas no precisadas geográficamente¹⁶⁶; y (ii) autonomías indígenas¹⁶⁷, como reconocimiento del gobierno propio de las naciones y pueblos indígena originario campesinos como entidades nuevas. Esta realidad hace cada vez más urgente una profunda reforma de las relaciones fiscales entre el Gobierno Central y los gobiernos subnacionales.

Hasta la consolidación de estos nuevos niveles de gobierno, los recursos financieros se siguen asignando legalmente a los niveles departamentales y municipales, responsables de la administración de los gastos subnacionales; los concejos municipales y las asambleas departamentales tienen facultades deliberativas, fiscalizadoras y legislativas en el ámbito de sus competencias. Esto vuelve más compleja la división de responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno.

La inestabilidad del entorno económico, la incertidumbre sobre el comportamiento futuro de los ingresos fiscales, la rigidez de la estructura de gastos, el financiamiento de competencias, la sostenibilidad financiera y la necesidad de mostrar mayor transparencia en el uso de los recursos, entre otros, son las causas para debatir sobre el nuevo modelo de financiamiento de los diferentes niveles de gobierno que garanticen una asignación de recursos más eficiente para la provisión de bienes y servicios a la comunidad.

Gran parte del gasto departamental (en educación, salud y caminos) es decidido y financiado por el Gobierno Central con poca discreción subnacional para decidir sobre las prioridades y reasignación de recursos entre sectores. En realidad, gran parte del presupuesto departamental sigue siendo un presupuesto nacional, pero con divisiones poco claras en cuanto a las responsabilidades nacionales y locales.

Los niveles de gobierno para el financiamiento de sus competencias requieren recursos para su implementación y funcionamiento. En este contexto, muestran la importancia de generar consensos en los ámbitos político, económico, social e intelectual, para impulsar una redistribución de los recursos que contribuya al desarrollo sostenible del país a partir de evaluaciones técnicas de los impactos fiscales de las diferentes propuestas efectuadas. El cálculo de los costos competenciales y su financiamiento en los diferentes niveles de gobierno se hace indispensable con el propósito de garantizar la sostenibilidad de los servicios transferidos. Las transferencias son la fuente más importante de recursos de los gobiernos subnacionales, que a su vez generan grandes inequidades, por lo que es necesario evaluar las modificaciones pertinentes para orientarlas a una mejor distribución.

En algunos casos, para una mejor comprensión de este artículo se han incorporado en recuadros algunas buenas prácticas en las partes correspondientes. En este sentido, el estudio prefiere partir de una consideración del contexto y procesos nacionales, sin perjuicio de referencias puntuales a experiencias de la región que puedan aportar insumos adecuados al modelo de financiamiento.

¹⁶⁶ La Autonomía Regional del Chaco en el Departamento de Tarija es la única experiencia de este tipo.

¹⁶⁷ Por decisión propia, 11 municipios, en el marco de la normativa vigente, están en proceso de conversión a la Autonomía Indígena Originaria Campesina. Chayanta, Charazani, Charagua, Jesús de Machaca, Huacaya, Mojocoya, Pampa Aullagas, San Pedro de Totora, Salinas de Garcí Mendoza, Tarabuco y Uru Chipaya.

Para evaluar el modelo de financiamiento de los niveles de gobierno actual y así poder formular recomendaciones hacia el futuro, se deben entender los avances, problemas y desafíos generados con la distribución de recursos, considerando aspectos como la distribución de ingresos, la determinación de las competencias, las transferencias intergubernamentales y los desequilibrios verticales y horizontales entre los distintos niveles de gobierno.

En este marco, se pretende incorporar elementos técnicos al debate para su consideración en el futuro Pacto Fiscal que, de acuerdo a la LMAD, analizará las fuentes de recursos públicos con relación a la asignación y el ejercicio efectivo de competencias de las Entidades Territoriales Autónomas (ETAs) y el nivel central del Estado. El Pacto Fiscal constituye un acuerdo nacional sobre el monto, origen y destino de los recursos con que debe contar el Estado para cumplir con sus funciones. A nivel de la región, no existe un consenso único para la distribución de los recursos. Las experiencias señalan que no solamente es utilizado un factor de distribución sino, por el contrario, es una combinación de varios que, ponderados, minimizarán las desigualdades existentes.

Este trabajo está articulado de la siguiente manera: comienza con una breve introducción sobre los aspectos más importantes del modelo de financiamiento de los diferentes niveles de gobierno (sección I), para continuar con la evaluación del modelo de financiamiento con énfasis en las experiencias de traspasos de recursos a las ETAs, además que se ilustran las diferentes alternativas de financiamiento del gasto público en los diferentes niveles de gobierno (sección II). En la sección III se ofrece un análisis de la situación económica y fiscal de los diferentes niveles de gobierno por separado: Sector Público No Financiero (SPNF), Tesoro General de la Nación (TGN), Gobiernos Autónomos Departamentales y Gobiernos Autónomos Municipales. Posteriormente se analiza la asignación de recursos y equidad en el gasto, muestra balances fiscales de los gobiernos subnacionales (sección IV). La sección V ilustra el sistema de transferencias vinculado a la descentralización fiscal, su composición y las formas de distribución, y prosigue con las obligaciones para el financiamiento de las competencias (sección VI). La sección VII ofrece alternativas de distribución de las transferencias, sugerencias de nuevos factores a incorporar, concluyendo con algunas consideraciones finales, recomendaciones y opciones de política (sección VIII).

II. Evaluación del modelo de financiamiento de los diferentes niveles de Gobierno

Desde mediados de la década de 1990, recursos y competencias del Gobierno Central han sido transferidos a los gobiernos subnacionales, conjuntamente la responsabilidad para planificar, ejecutar y supervisar la inversión pública. También, una amplia variedad de responsabilidades fueron delegadas para participar en la administración de la salud, educación, deportes, turismo, caminos departamentales, vecinales y otros. La asignación de las competencias en los diferentes niveles de Gobierno (Central, Departamental y Municipal) están relacionadas con las Leyes de Participación Popular, Descentralización Administrativa, de Municipalidades, Diálogo Nacional, de Hidrocarburos, de Administración Presupuestaria y normas que reglamentan las políticas sectoriales.

Se establecieron recursos para asumir las competencias mediante la creación de impuestos nacionales; su transferencia a través del sistema de coparticipación; regalías departamentales y municipales; participación de los ingresos por hidrocarburos, a través de la coparticipación del Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD) y del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH); asignaciones presupuestarias para pago de recursos humanos en los sectores de salud, educación y asistencia social; transferencias extraordinarias del TGN; endeudamiento con recursos internos y externo; y venta de bienes y servicios.

La Ley del Diálogo 2001 introduce el criterio de asignación de recursos por niveles de pobreza, mediante la metodología de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Los recursos del alivio del HIPC II fueron asignados para: (i) cubrir el déficit en ítems en educación y salud (US\$ 27 millones por 15 años); y (ii) el resto es transferido automáticamente para diseñar e implementar programas y proyectos bajo jurisdicción municipal: 20 por ciento para educación, 10 por ciento para salud y 70 por ciento para infraestructura social y productiva. Su duración es limitada, porque la mayor parte de estos recursos serán utilizados hasta 2015; en consecuencia, no será analizada en detalle.

La misma ley implementa la Política Nacional de Compensación (PNC), que se constituyó en un intento coherente para focalizar y localizar la inversión pública en sectores y acciones estratégicas para luchar contra la pobreza, apoyadas mediante transferencias a los gobiernos subnacionales. Lastimosamente no se pudo aplicar este instrumento por la acción de los ministerios sectoriales, que no renunciaron a perder la posibilidad de implementar directamente programas y proyectos. La Ley de Hidrocarburos de 2005 asignó los recursos del IDH al TGN y a los niveles de gobierno departamental y municipal, incluyendo a las universidades públicas, además de crear el Fondo Indígena. Por otro lado, asigna recursos compensatorios a los departamentos que se encuentren por debajo del promedio nacional, haciendo que todos los departamentos reciban el mismo monto de recursos, a excepción del departamento de Tarija, por ser el mayor productor de hidrocarburos. Los beneficiarios deben destinar los recursos recibidos por el IDH a inversión para los sectores de educación, salud y caminos, desarrollo productivo y a actividades que contribuyan a la generación de fuentes de trabajo.

La Ley de Renta Universal de Vejez de 2007 crea la Renta Dignidad en beneficio de todos los bolivianos mayores de 60 años, el mismo que es financiado con el 30 por ciento de todos los recursos percibidos del IDH, de las ex Prefecturas, hoy Gobernaciones, Municipios, Fondo Indígena y TGN. La CPE, promulgada en 2009, y la LMAD de 2010 definen la nueva estructura del Estado y las nuevas competencias de cada nivel de gobierno, que varían respecto de su tipología. Estas normas determinan la potestad que se tiene sobre una materia y la capacidad de legislación en los niveles de gobierno: Central, Departamental, Municipal, Regional e Indígena Originario Campesino. Adicionalmente, este marco normativo menciona que la asignación o transferencia de competencias debe estar acompañada de la definición de la fuente de los recursos económicos y financieros necesarios para su ejercicio, además de puntualizar que todas las competencias deben ser asumidas obligatoriamente por todos los niveles de gobierno que les correspondan.

Una de las características de las finanzas públicas en los diferentes niveles de gobierno, como se mencionó anteriormente, es la alta rigidez en el gasto público, principalmente por obligaciones legales y contractuales, salarios, pensiones, rentas al sector pasivo, pago de beneméritos de la guerra, servicio de la deuda y/o programas y proyectos multianuales, así como las transferencias, con un escaso margen de recursos para una reasignación. Una serie de estas obligaciones, además, están formalmente incluidas dentro de la CPE, las que habitualmente se presentan como una importante restricción en la gestión de la política económica, en general, y de la fiscal, en particular. Las rigideces fiscales son restricciones institucionales que limitan la capacidad de modificar el nivel o estructura del gasto público.

El Gobierno Central participa actualmente en un porcentaje mayor del gasto. El presupuesto del año 2013 muestra que el 87 por ciento es administrado por el nivel central; el 38 por ciento corresponde a las empresas públicas, y el restante 13 por ciento del gasto público está descentralizado. Esta centralización se muestra también en la inversión pública; en el año 2005 alrededor del 48 por ciento estaba ejecutado por el nivel central, mientras que en el año 2012 esta cifra representó el 53 por ciento, lo que implica que el Gobierno Central tiene cada vez mayor control sobre el gasto público.

A. Financiamiento del gasto público en los diferentes niveles de Gobierno

Las distintas posibilidades de financiamiento de los niveles de Gobierno van desde la recaudación de impuestos; tasas y su participación a través de transferencias (coparticipación); regalías, como prestación económica por el agotamiento de los recursos naturales no renovables; por el uso de recursos propios; hasta la búsqueda de fuentes alternativas, como el cofinanciamiento, las donaciones y/o los créditos internos y externos.

La descentralización administrativa en Bolivia ha significado un proceso asimétrico, favoreciendo más al gasto público a través del traspaso de competencias y profundizando la centralización de los ingresos públicos, considerada como una de las causas de los desbalances fiscales. Estos desequilibrios, desde el punto de vista del ingreso, se producen por diversos motivos: bajo nivel de recaudación derivada de la asignación de impuestos, cofinanciamiento de los fondos de inversión (FNDR, FPS, PASA), sumado a una fuerte dependencia de las transferencias que en gran parte obedecen al sector hidrocarburos (IDH e IEHD). Los principales recursos que financian las actividades en los diferentes niveles de gobierno se resumen en la Tabla No. 1, donde se destacan los ingresos tributarios, ingresos no tributarios, transferencias, donaciones y créditos internos y externos.

Tabla No. 1
Recursos de los Gobiernos Autónomos

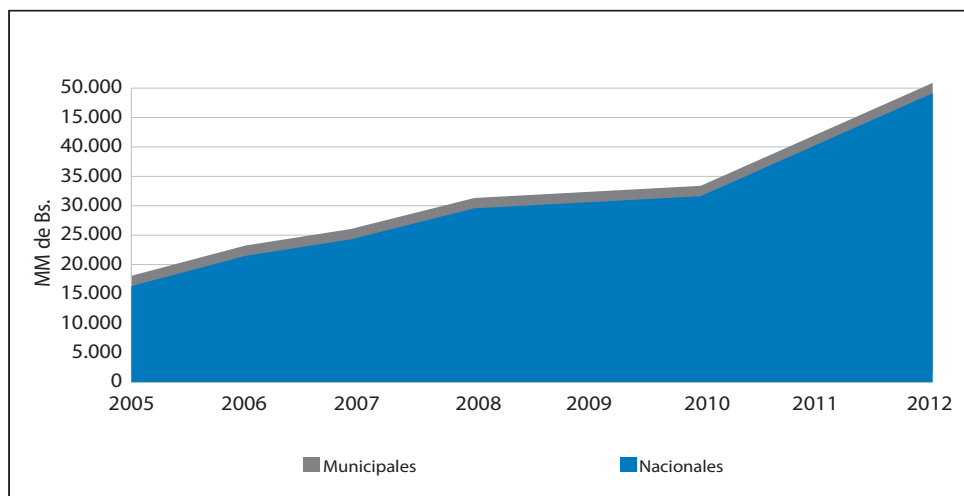
RECUROS	GOBIERNO DEL NIVEL CENTRAL DEL ESTADO	GOBIERNO AJUNÓMOMO DEPARTAMENTAL	GOBIERNO AUTÓNOMO MUNICIPAL	GOBIERNO AUTÓNOMO REGIONAL	GOBIERNO AUTÓNOMO DE TERRITORIO INDÍGENA ORIGINARIO CAMPESINO
INGRESOS TRIBUTARIOS					
Impuestos	Impuestos de Dominio Nacional (IVA, IT, RCIVA, IUE, ICE, ISAE, ITF, RTS, RTI, RAU, GA, IJ, IPJ, IVME)	Sucesión hereditaria; Propiedad de vehículos a motor para navegación aérea y acuática y; Afectación del medio ambiente, excepto de vehículos automotores y actividades hidrocarbureras, mineras y de electricidad.	Propiedad de bienes inmuebles urbanos y rurales; Propiedad de vehículos; Transferencia onerosa de inmuebles y vehículos; Consumo específico de la chicha de maíz y; Afectación del medio ambiente por vehículos automotores.		Asumirá la de los municipios, de acuerdo con un proceso de desarrollo institucional
Tasas, Patentes y Contribuciones Especiales	Tasas y contribuciones especiales de dominio tributario del nivel central del Estado.	Tasas y contribuciones especiales de carácter departamental y; patentes departamentales sobre los recursos naturales.	Tasas, patentes a la actividad económica y contribuciones especiales de carácter municipal.	Tasas y contribuciones especiales.	Tasas, patentes y contribuciones especiales en el ámbito de su jurisdicción de acuerdo a Ley.
INGRESOS NO TRIBUTARIOS					
Venta de bienes, servicios y la enajenación de activos.	Venta de bienes y/o servicios relacionados con el objeto principal de su actividad y; • Enajenación de bienes (venta de muebles e inmuebles, maquinaria y equipo).	Venta de bienes y/o servicios relacionados con el objeto principal de su actividad y; Enajenación de bienes (venta de muebles e inmuebles, maquinaria y equipo).	Venta de bienes y/o servicios relacionados con el objeto principal de su actividad y; Enajenación de bienes (venta de muebles e inmuebles, maquinaria y equipo).	Venta de bienes y servicios en el marco de las competencias que le sean transferidas y delegadas.	Venta de bienes y/o servicios relacionados con el objeto principal de su actividad y; Enajenación de bienes (venta de muebles e inmuebles, maquinaria y equipo).
Regalías y Participaciones	Participación del seis por ciento (6%) de la Producción de Hidrocarburos.	Explotación de Hidrocarburos (11%), minería, madereras y otras.	Explotación de Recursos Mineros (15% a favor de los municipios)		Participación en la regala minera departamental, para municipios productores.
TRANSFERENCIAS					
Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) e Impuesto Especial a los Hidrocarburos y Derivados (IEHD)	Participación del IDH (aprox. 38%) y Coparticipación del IEHD (80%).	Participación del IDH (aprox. 15%) y Coparticipación del IEHD (20%)	Transferencias del IDH (aprox. 42%).		Participación del IDH (Fondo Indígena 5%).
Transferencias por Coparticipación de Impuestos Nacionales			Coparticipación tributaria de las recaudaciones en efectivo de los impuestos nacionales (20%).		Coparticipación tributaria de acuerdo a los factores de distribución.
Otras Transferencias		Transferencias del TGN destinadas a salud, educación y asistencia social (Servicios Personales) y; Provenientes por delegación o transferencia de competencias.	Provenientes por delegación o transferencia de competencias.	Transferencias provenientes de regalías departamentales por explotación de recursos naturales; Transferencias de las entidades territoriales autónomas que las componen y; por delegación o transferencia de competencias departamental.	Transferencias provenientes de regalías departamentales por explotación de recursos naturales, establecidas previa aprobación de una Ley del gobierno autónomo y; por delegación o transferencia de competencias departamental.
DONACIONES					
Legados y donaciones	Recursos de carácter voluntario gestionados directamente ante organismos de financiamiento.	Recursos de carácter voluntario gestionados directamente ante organismos de financiamiento y otros.	Recursos de carácter voluntario gestionados directamente ante organismos de financiamiento y otros.	Recursos de carácter voluntario gestionados directamente ante organismos de financiamiento y otros.	Recursos de carácter voluntario gestionados directamente ante organismos de financiamiento y otros.
CRÉDITOS					
Créditos y empréstitos internos y externos.	Operaciones de crédito público interno a corto y largo plazo, con instituciones financieras bancarias y no bancarias, previa autorización de la Asamblea Legislativa Plurinacional	Créditos y empréstitos internos y externos, contraídos de acuerdo a lo establecido en la legislación del nivel central del Estado	Créditos y empréstitos internos y externos, contraídos de acuerdo a lo establecido en la legislación del nivel central del Estado		Créditos y empréstitos internos y externos, contraídos de acuerdo a lo establecido en la legislación del nivel central del Estado

Fuente: Elaboración propia a partir de la normativa legal vigente.

En la participación de la recaudación de los ingresos tributarios por impuestos entre los diferentes niveles de gobierno, no se presentaron cambios significativos durante el periodo 2005-2012. En 2005, los ingresos tributarios subnacionales¹⁶⁸ correspondieron al 5 por ciento del total de los ingresos tributarios (1 por ciento del PIB); por su parte, el nivel central del Estado recaudó el 95 por ciento (21 por ciento del PIB). Un patrón similar se observa durante todo el periodo. En 2012, los ingresos tributarios de los gobiernos subnacionales representaron el 3 por ciento (0,9 por ciento del PIB) y los nacionales, el 97 por ciento (26 por ciento del PIB), lo que demuestra que los municipios pierden participación respecto al total. La descentralización de impuestos le otorgó más importancia a los municipios que a los departamentos.

¹⁶⁸ Para el análisis, sólo se considera la recaudación de impuestos de los Gobiernos Municipales. Los departamentales aún no tienen prácticas de recaudación de impuestos.

Gráfico No. 1
Ingresos tributarios por nivel de gobierno



Fuente: MEFP.

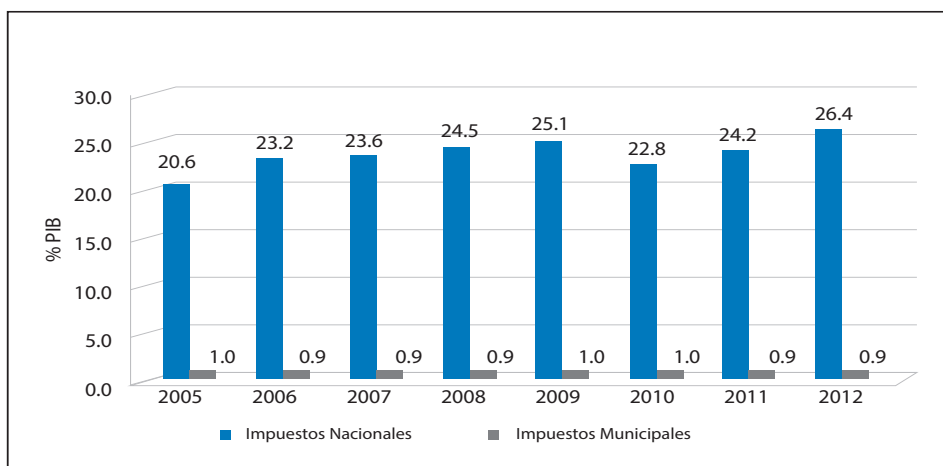
No existieron novedades significativas en la distribución de impuestos dentro de la estructura del sistema tributario durante este periodo 2005–2012. La Ley de Clasificación de Impuestos de 2011 mantiene restricciones para crear o modificar impuestos por parte de los departamentos y municipios, a pesar de que la CPE les faculta a los gobiernos subnacionales a crear y administrar impuestos cuyos hechos imponible no sean análogos a los impuestos nacionales, como competencia exclusiva. De acuerdo con esta legislación, los gobiernos subnacionales sólo pueden crear algunos impuestos¹⁶⁹ establecidos, muchos de ellos ya traspasados anteriormente a los gobiernos subnacionales. Por lo tanto, los departamentos y municipios están impedidos para crear nuevos impuestos al margen de lo que establece esta ley.

En la recaudación de impuestos de los gobiernos municipales se identifica una concentración geográfica. Aproximadamente el 65 por ciento de los ingresos por estos conceptos es recaudado por 3 de los 340 municipios de La Paz, Santa Cruz y Cochabamba, que representan el 28 por ciento de la población nacional, lo que demuestra que en el resto de los 337 municipios existe una limitada capacidad recaudatoria.

Respecto al PIB, las recaudaciones por impuestos nacionales han sufrido un considerable incremento del 20,6 por ciento del PIB en 2005 al 26,4 por ciento del PIB en 2012, explicado principalmente por la creación del IDH, lo que para el año 2012 este impuesto representó el 6,5 por ciento del PIB. Con relación al resto de los impuestos nacionales, su participación es casi constante en el orden del 1 por ciento del PIB.

¹⁶⁹ De acuerdo a la Ley 154 de 14/07/2011, de Clasificación de Impuestos, los gobiernos municipales pueden crear exclusivamente los siguientes impuestos: a la propiedad de bienes inmuebles urbanos y rurales, a la propiedad de vehículos automotores terrestres, a la transferencia onerosa de inmuebles y vehículos automotores, al consumo específico sobre la chicha de maíz, y la afectación del medio ambiente por vehículos automotores. Por su parte, los gobiernos departamentales: a la sucesión hereditaria, a la propiedad de vehículos a motor para navegación aérea y acuática, y a la afectación del medio ambiente, excepto las causadas por vehículos automotores y por actividades hidrocarbúricas, mineras y de electricidad.

Gráfico No. 2
Ingresos tributarios por nivel de gobiernos en porcentaje del PIB



Fuente: MEFP.

La distribución de los ingresos tributarios sujetos a coparticipación tributaria entre los distintos beneficiarios en el período 2005-2012 presenta algunos cambios que son importantes de analizar. En el caso de impuestos internos, en 2005 el 86 por ciento de la recaudación total se distribuía a través del sistema de coparticipación tributaria, relación que prácticamente permanece constante en el año 2012. La situación es muy diferente cuando se observa la recaudación de renta aduanera y el IEHD, relación que disminuye sustancialmente, principalmente en el caso del IEHD, que sufre una drástica caída del 81 por ciento de la recaudación sujeta a coparticipación en 2005 al 46 por ciento en 2012. De acuerdo con la normativa vigente, el IDH es coparticipable al 100 por ciento.

Tabla No. 2
Relación de impuestos coparticipables

RESUMEN	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Impuestos Internos	86%	88%	91%	91%	78%	90%	88%	87%
Renta Aduanera	97%	95%	97%	93%	98%	97%	93%	92%
IEHD	81%	75%	89%	81%	36%	49%	92%	46%
IDH	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Nota: El IDH se aplica a partir del año 2005. La Ley de Hidrocarburos sólo autoriza el pago en efectivo.

Fuente: Elaboración Propia a partir de la información de Impuestos Nacionales y Aduana.

La razón de este comportamiento dinámico de la recaudación, sujeto a coparticipación, es que la normativa vigente de pago de impuestos permite que éste se realice en efectivo o mediante certificados de crédito fiscal¹⁷⁰ emitidos por el nivel central de Estado.

¹⁷⁰ Existen dos tipos de certificados de crédito fiscal. Los primeros, denominados Notas de Crédito Fiscal, autorizados a partir del DS 21060, son emitidos por el TGN utilizados para el pago de las obligaciones vencidas, con entidades públicas y privadas endosables y no endosables, negociables, con vencimiento a la vista y/o diferidos; el tenedor sólo puede utilizarlos para el pago de obligaciones tributarias. Los segundos, emitidos por Impuestos Nacionales, basados en el principio de neutralidad impositiva, en favor de los exportadores de mercancías y servicios, reciben la devolución de los impuestos internos al consumo y los aranceles de importación (IVA, ICE y el GA), que incorporan en los costos y gastos vinculados a la actividad exportadora, son de este tipo el Certificado de Devolución Impositiva-CEDEIM.

En consecuencia, los beneficiarios (Gobernaciones, Municipios y Universidades) ven afectados sus ingresos por la emisión de estos instrumentos, presentándose una relación inversamente proporcional: mayor emisión de certificados de crédito fiscal, menores ingresos sujetos de coparticipación.

Tabla No. 3
Recaudación Impuestos Nacionales–Efectivo–Certificados de Crédito Fiscal 2005-2012
(En millones de Bs)

RESUMEN	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Recaudación Impuestos Nal	10.871,3	12.878,9	14.891,8	19.034,4	21.135,6	20.979,2	26.707,6	32.266,7
-Efectivo	9.368,9	11.285,2	13.497,8	17.358,6	16.442,8	18.941,9	23.615,1	28.131,9
-Certificados de Crédito Fiscal	1.502,4	1.593,8	1.394,0	1.675,8	4.692,8	2.037,3	3.092,4	4.134,7
Renta Adunera	795,5	920,7	1.116,9	1.407,2	1.178,9	1.544,9	2.048,9	2.488,9
-Efectivo	769,9	878,0	1.082,7	1.312,6	1.152,3	1.504,3	1.904,8	2.281,5
-Certificados de Crédito Fiscal	25,7	42,7	34,2	94,6	26,5	40,6	144,2	207,4
IEHD	1.885,9	1.999,8	2.382,8	2.529,9	1.791,1	2.194,8	2.432,3	2.486,5
-Efectivo	1.536,2	1.509,5	2.111,5	2.039,8	649,8	1.073,5	2.236,0	1.145,9
-Certificados de Crédito Fiscal	349,7	490,3	271,3	490,1	1.141,3	1.121,3	196,3	1.340,7
IDH	2.328,1	5.497,2	5.954,4	6.643,5	6.465,2	6.744,3	8.996,1	12.111,2
-Efectivo	2.328,1	5.497,2	5.954,4	6.643,5	6.465,2	6.744,3	8.996,1	12.111,2

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de Impuestos Nacionales y Aduana.

De acuerdo con la evolución histórica, la recaudación en certificados de crédito fiscal en el periodo analizado tiene una tendencia creciente, situación que puede ser más o menos perjudicial para los beneficiarios, según la cantidad y equivalencia monetaria de estos instrumentos emitidos. (Ver tablas No. 3 y No. 4).

Tabla No. 4
Transferencias no recibidas por emisión de Certificados de Crédito Fiscal

RESUMEN	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
GOBERNACIONES	69,9	98,1	54,3	98,0	228,3	224,3	39,3	268,1
MUNICIPIOS	305,6	327,3	285,6	354,1	943,9	415,6	647,3	868,4
UNIVERSIDADES	76,4	81,8	71,4	88,5	236,0	103,9	161,8	217,1

Fuente: Elaboración propia a partir de información de Impuestos Nacionales y Aduana.

El cofinanciamiento interno con el FPS, FNDR y PASA¹⁷¹ es una alternativa de financiamiento para los gobiernos subnacionales, con una presencia mayor en los municipios que en los departamentos. El acceso a estos fondos no posee criterios definidos y uniformes; en muchos casos, estas entidades siguen las directrices dictadas por los sectores, que no responden a las demandas que surgen del ámbito subnacional. Esta alternativa de acceso a recursos es justificada por la necesidad de asegurar la apropiación de los proyectos por parte de estos fondos y asegurar la sostenibilidad del financiamiento a futuro.

¹⁷¹ El Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y el Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social (FPS) son fondos de inversión y desarrollo administrados por entidades financieras que canalizan recursos a los gobiernos subnacionales. Las funciones de las entidades financieras son: obtener recursos; asignarlos mediante procedimientos estandarizados y recuperar los recursos. El Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria (PASA) financia programas y proyectos de inversión y preinversión de los municipios, departamentos y ministerios de la administración central. Canaliza los recursos financieros que la Comisión Europea ha puesto a disposición para coadyuvar a mejorar las condiciones de vida de la población que se encuentran en situación de inseguridad alimentaria.

El endeudamiento público es una otra fuente importante de financiamiento del gasto público, adicional a las anteriormente señaladas, para atender las necesidades y demandas por bienes y servicios de la sociedad. En el caso de los gobiernos subnacionales, el nivel de endeudamiento está sujeto a reglas fiscales emitidas por el órgano rector del sistema de crédito público¹⁷².

III. Situación económica y fiscal en los diferentes niveles de Gobierno

A. Sector público

Los ingresos totales del Sector Público No Financiero (SPNF)¹⁷³ se incrementaron notoriamente entre los años 2005 y 2012, pasando de Bs 24.368 millones a Bs 87.990 millones (261 por ciento más). La mejora de los recursos se debió esencialmente a la recaudación del IDH a partir de 2005, que provocó una mejora sustancial de los ingresos fiscales, representando para la gestión 2012 Bs 12.111 millones. Se destaca también las recaudaciones por regalías mineras y de hidrocarburos, que aumentaron de Bs 2.818 millones a Bs 8.210 millones (191 por ciento), al igual que los ingresos por renta interna de Bs 11.530 millones a Bs 30.914 millones (168 por ciento).

¹⁷² El servicio de la deuda (amortizaciones a capital, intereses y comisiones) comprometido anualmente, no puede exceder el 20 por ciento de los ingresos corrientes recurrentes percibidos en la gestión anterior y el valor presente de los flujos descontados de la deuda total; no puede exceder el 200 por ciento de los ingresos corrientes recurrentes percibidos en la gestión anterior.

¹⁷³ La información del SPNF incluye ingresos y gastos corrientes y de capital del Gobierno General. Forman parte de estas estadísticas las empresas públicas no financieras. Dentro del Gobierno General está el Gobierno Central, Gobernaciones, Municipios, Universidades e Instituciones Descentralizadas, incorporando las de seguridad social.

Tabla No. 5
Resultado Fiscal SPNF 2005-2012 (En millones de Bs)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
DETALLE	Ej.	Ej.	Ej.	Ej.	Ej.	Ej.	Ej.	Ej.
INGRESOS	24.368,1	35.859,7	44.929,8	58.394,5	56.693,3	61.572,4	75.614,6	87.990,0
INGRESOS CORRIENTES	22.650,5	34.121,6	43.197,5	56.857,6	55.243,7	59.994,9	74.240,1	86.736,8
IEHD	1.885,9	1.999,8	2.382,8	2.529,9	1.794,0	2.194,8	2.432,2	2.447,9
IDH	2.321,3	5.497,2	5.954,4	6.643,5	6.465,2	6.744,3	8.996,1	12.111,2
Renta Interna	11.529,6	13.506,7	15.167,4	19.365,6	17.980,7	20.678,6	26.144,2	30.914,1
Renta Aduanera	784,2	897,8	1.091,5	1.332,1	1.178,9	1.544,9	2.095,9	2.317,0
Regalías Hidrocarburos	2.697,5	4.438,9	3.109,1	3.605,6	3.696,1	3.887,4	4.726,2	7.243,0
Hidrocarburos	618,2	3.956,8	9.571,1	16.134,2	15.217,4	15.819,2	17.107,8	20.206,4
Regalías Mineras	120,1	407,6	542,1	688,2	548,9	795,0	1.193,4	967,0
Trasferencias Corrientes	679,2	749,4	811,0	998,1	1.262,1	1.312,6	1.514,9	1.770,6
Otros Ingresos Corrientes	1.762,1	2.384,3	2.760,1	3.163,3	4.762,0	3.551,3	4.780,8	3.366,3
Venta de Bienes y Servicios	207,3	264,4	1.803,8	2.390,3	2.335,7	3.465,6	5.248,6	5.393,3
Recuperación de Préstamos	45,2	18,8	4,2	6,8	2,8	1,1	0,0	0,0
INGRESOS DE CAPITAL	1.717,6	1.738,1	1.732,3	1.536,9	1.449,6	1.577,5	1.374,5	1.253,2
Donaciones de Capital	1.651,4	1.692,3	1.694,9	1.505,4	1.415,8	1.550,6	1.345,0	1.227,5
Otros Ingresos de capital	66,2	45,8	37,4	31,5	33,8	26,9	29,4	25,7
GASTOS	26.103,9	31.758,4	43.144,4	54.478,2	56.584,1	59.256,6	74.232,5	84.702,0
GASTOS CORRIENTES	18.271,3	22.189,1	30.103,0	39.235,8	40.946,6	44.519,3	52.119,2	59.446,2
Servicios Personales	7.816,4	8.535,1	9.814,3	11.161,3	13.035,8	13.890,8	16.577,3	17.939,2
Bienes y Servicios	2.394,0	6.288,6	12.371,5	18.350,8	14.870,9	19.272,8	22.764,1	25.785,4
Intereses y Comisiones Deuda Externa	944,6	960,2	885,6	798,6	549,0	482,0	734,2	573,9
Intereses y Comisiones Deuda Interna	1.116,9	702,1	460,3	231,1	1.430,3	1.739,1	1.257,2	1.313,5
Transferencias Corrientes	5.106,1	5.222,0	5.581,3	7.518,6	9.682,8	8.170,2	9.668,5	11.641,0
d/c Beneméritos	190,7	179,9	169,3	166,3	169,3	159,2	149,1	143,4
d/c Pensiones	3.110,0	3.283,8	3.487,1	3.800,3	4.313,5	4.543,5	5.101,0	5.374,4
Otros Gastos Corrientes	893,3	481,1	990,0	1.175,3	1.377,8	964,4	1.117,9	2.193,2
GASTOS DE CAPITAL	7.832,6	9.569,3	13.041,4	15.242,4	15.637,5	14.737,2	22.113,3	25.255,8
Gastos de Capital	7.832,6	9.569,3	13.041,4	15.242,4	15.637,5	14.737,2	22.113,3	25.255,8
RESULTADO GLOBAL	-1.735,8	4.101,3	1.785,4	3.916,2	109,2	2.315,8	1.382,0	3.288,0
FINANCIAMIENTO	1.729,0	-4.101,4	-1.785,3	-3.916,2	-109,2	-2.315,8	-1.382,0	-3.288,0
CREDITO EXTERNO	1.721,3	369,9	1.063,1	1.611,7	1.277,2	1.414,6	2.965,3	4.342,7
Desembolsos	4.024,1	2.694,6	3.267,9	4.231,8	3.784,2	5.609,0	7.759,9	10.384,6
Amortizaciones	2.302,8	2.324,7	2.204,8	2.620,1	2.506,9	4.194,3	4.794,6	6.041,9
CREDITO INTERNO	7,7	-4.471,3	-2.848,4	-5.527,9	-1.386,4	-3.730,4	-4.347,3	-7.630,7
BCB	-1.543,5	-5.724,9	-3.081,4	-6.052,0	-501,0	-6.749,3	-4.415,9	-6.259,9
Deuda Flotante	-30,4	12,0	-8,3	159,9	-250,1	369,5	1.198,6	450,3
Otros	1.581,6	1.241,6	241,3	364,2	-635,4	2.649,4	-1.130,0	-1.821,1
d/c Bonos Letras	1.442,9	1.640,1	112,4	-518,5	1.559,3	3.106,9	-789,6	-981,1

Fuente: MEFP.

Los ingresos han crecido más rápido que los requerimientos de gastos, y podrían cubrir potencialmente mayor gasto del que cubrían hace algún tiempo. Sin embargo, las cifras fiscales del SPNF muestran que una parte importante de estos recursos son destinados al gasto corriente en una relación cada vez más significativa.

A partir de la nacionalización de los hidrocarburos, la participación de las empresas públicas en el sector público tienen una notoria importancia en las estadísticas fiscales del SPNF, principalmente en los rubros de hidrocarburos y la venta de bienes y servicios que se incrementaron de Bs 618 millones a Bs 20.206 millones (3.169 por ciento) y de Bs 207 millones a Bs 5.393 millones (2.502 por ciento), respectivamente.

Entre las principales tendencias de los flujos del SPNF se pueden destacar el resultado global, que generó un superávit el 2012 de Bs 3.288 millones, revirtiendo el déficit alcanzado en el año 2005. Esta mejora de las finanzas públicas se debió al incremento de los ingresos totales explicados principalmente por

una coyuntura externa de precios elevados ¹⁷⁴, justificación que favoreció a las recaudaciones del IDH y las regalías petroleras.

En la composición del gasto público se comprueba que los gastos corrientes representan en promedio el 71 por ciento, y los gastos de capital, el 29 por ciento. En el caso de los gastos corrientes, aumentan de Bs 18.271 millones a Bs 59.446 millones (225 por ciento); por su parte, los gastos de capital tuvieron una tendencia creciente, menor que los gastos corrientes, de Bs 7.833 millones a Bs 25.256 (222 por ciento).

En términos de financiamiento, el crédito externo se constituye en la fuente más importante, mostrando un considerable incremento en el período de análisis, Bs 14.765 millones, equivalentes a US\$ 2.120 millones, en tanto que en el crédito interno sobresale la expansión de la emisión de bonos y letras en Bs 5.572 millones, equivalentes a US\$ 800 millones.

La participación del SPNF es elevada en términos del PIB, alcanzando a un 45 por ciento en el año 2012 frente a 34 por ciento del PIB en el año 2015. El déficit global del sector público de 2005, de 2,3 por ciento del PIB, se revirtió a un superávit en la gestión 2012 de 1,8 por ciento del PIB.

Las estadísticas fiscales muestran resultados diferentes cuando se analiza por separado la situación fiscal del TGN y de los gobiernos subnacionales. A continuación se presentan las series estadísticas de estas entidades; se agregan las nueve gobernaciones en el caso de los departamentos, y los 340 municipios en el caso de los gobiernos municipales. Para una mejor comprensión, se muestran datos deduciendo ¹⁷⁵ las transferencias del TGN a las gobernaciones para atender los servicios personales de educación, salud y asistencia social, al igual que el aporte de cada sector (TGN, gobernaciones y municipios) para el financiamiento de la Renta Dignidad.

B. Tesoro General de la Nación (TGN)

El TGN, que a diferencia del SPNF no incluye en sus estadísticas fiscales a las empresas públicas, gobiernos subnacionales, instituciones descentralizadas y de la seguridad social, presenta una situación fiscal diferente, indicando la existencia de un desequilibrio vertical en el sector fiscal del país en los años 2005, 2009 y 2011, revirtiéndose en el año 2012.

Entre las tendencias de los flujos del TGN, se puede destacar que los ingresos totales se incrementan entre los años 2005 y 2012, pasando de Bs 11.916 millones a Bs 29.657 millones (149 por ciento más), del mismo modo que la mejora de los recursos del SPNF se debió esencialmente a la recaudación del IDH a partir de 2005, que provocó un ascenso importante de los ingresos al TGN, representando para la gestión 2012 Bs 2.307 millones.

Destacan, también, las recaudaciones de impuestos nacionales (Impuestos Internos y Aduana) que ascendieron de Bs 7.596 millones a Bs 22.482 millones (196 por ciento), al igual que los ingresos por la participación del 6 por ciento en los hidrocarburos de Bs 1.046 millones a Bs 2.391 millones (129 por ciento) (ver Tabla No. 6).

Entre los principales resultados del flujo del TGN se puede resaltar la alta dependencia de los ingresos tributarios, cerca del 87 por ciento de los ingresos totales, de los cuales el 17 por ciento están vinculados al sector hidrocarburos. El resultado muestra un comportamiento variado: déficits los años 2005, 2009 y 2011, y superávits los años 2006, 2007, 2008, 2010 y 2012.

¹⁷⁴ Precio Promedio del Petróleo WTI 2005 US\$ 56.46; 2012 US\$ 94.67.

¹⁷⁵ Procedimiento que se realiza para mostrar la verdadera situación financiera de estos sectores.

Llama la atención el comportamiento del IEHD que sufre una disminución del 27 por ciento entre los años 2005 a 2012, fruto de la emisión de certificados de crédito fiscal que afectan a la recaudación en efectivo de este impuesto.

Tabla No. 6
Resultado Fiscal TGN 2005-2012 (en millones de Bs)

DETALLE	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	Ej.	Ej.	Ej.	Ej.	Ej.	Ej.	Ej.	Ej.
INGRESOS	11.916,2	13.758,2	16.116,0	18.926,7	19.126,7	20.400,5	25.853,4	29.657,9
INGRESOS CORRIENTES	11.916,2	13.758,2	16.116,0	18.926,7	19.126,7	20.400,5	25.853,4	29.657,9
IEHD	1.220,5	1.180,2	1.654,1	1.582,6	515,0	838,7	1.735,1	889,2
IDH	1.129,6	1.613,9	1.666,3	1.314,2	1.224,2	1.268,9	1.700,0	2.307,0
Coparticipacion Impuestos Nacionales	7.595,9	9.073,3	10.829,3	13.913,2	13.097,2	15.260,5	19.461,5	22.482,9
Participación Hidrocarburos	1.046,3	1.038,8	1.093,6	1.183,4	1.214,3	1.276,5	1.576,8	2.391,0
Patentes Petroleras	39,1	39,0	34,6	50,5	54,8	64,0	52,8	77,4
Otros Ingresos Corrientes	767,8	681,5	810,5	855,4	2.996,6	1.685,8	1.327,2	1.510,3
Donaciones Corrientes	117,0	131,5	27,6	27,3	24,7	6,2	0,0	0,0
INGRESOS DE CAPITAL	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Otros (Venta de Activos)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
GASTOS	12.638,8	13.510,2	14.562,0	17.514,4	19.802,3	20.361,9	26.209,8	27.800,4
GASTOS CORRIENTES	12.503,2	13.382,2	14.394,7	17.201,6	19.386,1	20.017,9	24.427,8	25.429,0
Servicios Personales	5.466,2	5.977,4	6.639,3	7.405,2	8.687,6	9.412,2	11.352,9	12.055,3
Bienes y Servicios	804,6	823,1	922,8	1.641,0	2.193,6	1.780,6	2.693,3	2.493,4
Intereses y Comisiones Deuda Pública	2.040,0	2.098,4	2.039,5	2.070,5	1.941,5	1.919,7	2.055,7	1.943,7
Transferencias Corrientes	4.156,4	4.443,4	4.768,4	6.049,9	6.504,4	6.821,0	8.229,7	8.517,8
d/c Pensiones	3.093,7	3.264,9	3.469,3	3.791,7	4.300,1	4.525,4	5.100,2	5.356,3
d/c Benemeritos	190,7	179,9	169,3	166,3	169,3	159,2	149,1	143,4
Otros Gastos Corrientes	36,1	40,0	24,7	35,0	59,0	84,3	96,3	418,9
GASTOS DE CAPITAL	135,6	128,0	167,3	312,8	416,2	344,0	1.782,0	2.371,4
Compra de Activos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Transferencias de Capital	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Proyectos de Inversión	135,6	128,0	167,3	312,8	416,2	344,0	1.782,0	2.371,4
RESULTADO GLOBAL	-722,6	248,0	1.554,0	1.412,3	-675,6	38,6	-356,4	1.857,5
FINANCIAMIENTO	722,6	-248,0	-1.554,0	-1.412,3	675,6	-38,6	356,4	-1.857,5
CREDITO EXTERNO	-1.152,9	-2.024,3	-1.765,6	-929,5	-1.730,9	-2.091,2	-1.514,2	2.254,4
Desembolsos	1.097,4	57,4	-73,7	627,7	283,0	347,3	316,6	3.976,0
Amortizaciones	2.250,3	2.081,7	1.691,9	1.557,2	2.013,9	2.438,5	1.830,8	1.721,7
CREDITO INTERNO	1.875,5	1.776,3	211,6	-482,8	2.406,5	2.052,6	1.870,6	-4.111,9
Desembolsos	3.950,8	2.500,0	1.847,7	-519,6	3.021,7	3.495,9	1.047,2	92,8
Amortizaciones	2.998,5	839,7	2.078,2	1.102,1	2.409,7	1.031,5	2.905,1	2.781,1
Variacion de depositos	923,2	116,0	442,1	1.138,9	1.794,5	-411,8	3.728,5	-1.423,6

Fuente: Elaboración propia a partir de la información oficial del MEFP.

Por el lado de los gastos totales del TGN, éstos crecieron de Bs 12.638 millones a Bs 27.800 millones. Las principales partidas de gasto corriente son los servicios personales, que se incrementan de Bs 5.466 millones a Bs 12.055 millones (121 por ciento). En las transferencias corrientes se destaca el rubro de pensiones (Bs 5.356 millones—21 por ciento del gasto corriente total), y los bienes y servicios (9 por ciento del gasto total) del TGN (Bs 2.493 millones).

En términos de financiamiento, a diferencia del SPNF, el crédito interno se constituye en la fuente más importante, donde la emisión de títulos valor y el uso de depósitos se constituyen en las principales fuentes de recursos, lo que indica que el TGN está presionando a los mercados financieros domésticos.

El endeudamiento público del TGN tiene una tendencia creciente; por el lado del crédito interno se incrementa de US\$ 2.944 millones en el año 2005 a US\$ 4.750 millones (121 por ciento más); de la misma manera, el crédito externo tiene una tendencia creciente, situándose en el año 2012 en US\$ 2.791 millones (10.4 por ciento del PIB). El uso de depósitos de la Cuenta Única del Tesoro de otras entidades públicas se incrementó de US\$ 186 millones en el año 2006 a US\$ 2.000 millones en 2012.

El déficit global del TGN se redujo desde un 0,6 por ciento del PIB el 2002, hasta alcanzar un superávit de 1 por ciento del PIB el 2012. El financiamiento doméstico del TGN alcanzó su nivel más alto el 2009 con 2 por ciento del PIB.

C. Gobiernos departamentales

A diferencia del TGN, el total de las nueve Gobernaciones presentan una evolución que muestra balances positivos desde el 2005, con excepción de 2009. Entre las principales tendencias de los flujos agregados se pueden destacar los resultados que presentan un superávit global que alcanza a Bs 1.075 millones (1,4 por ciento del PIB) en 2005 y Bs 1.468 millones (0,8 por ciento del PIB) en 2012, lo que muestra una creciente sostenibilidad en sus finanzas.

La mejora del resultado de los departamentos se debió principalmente al incremento de sus ingresos, que pasaron de Bs 3.635 millones a Bs 8.087 millones entre los años 2005 y 2012, situación que se explica en el aumento de los ingresos corrientes, con énfasis en las regalías petroleras,¹⁷⁶ que llegaron a Bs 4.777 millones el 2012, representando un 59 por ciento de los ingresos totales de las Gobernaciones.

El IDH provocó una mejora sustancial de los ingresos de las Gobernaciones, constituyéndose el 2012 la segunda fuente más importante de ingresos, al alcanzar Bs 1.202 millones (15 por ciento de los ingresos totales); de la misma manera que el caso del TGN, las recaudaciones por IEHD se redujeron en 27 por ciento en los años analizados, llegando a Bs 227 millones en 2012. Las regalías mineras¹⁷⁷ también crecieron hasta Bs 853 millones, con un incremento de 600 por ciento entre los años 2005 y 2012 (11 por ciento de los ingresos totales). Este ingreso sólo beneficia a los departamentos con riquezas mineras del país, dado que las mayores se concentran en las zonas occidentales: Potosí, Oruro y La Paz; entre los tres departamentos recaudan el 94 por ciento de este ingreso.

¹⁷⁶ Sólo se benefician de las regalías por hidrocarburos los departamentos donde se origina la producción (Tarija, Santa Cruz, Cochabamba y Chuquisaca), equivalente al once por ciento (11 por ciento) de la producción. Adicionalmente, los departamentos de Beni y Pando son beneficiarios de una Regalía Nacional Compensatoria del uno por ciento (1 por ciento) de la producción: 2/3 y 1/3, respectivamente.

¹⁷⁷ Las personas naturales y jurídicas que realicen las actividades mineras de prospección y exploración, concentración, fundición y refinación y comercialización de minerales y metales están sujetas al pago de regalías mineras sobre el valor bruto de la venta que se aplica en cada operación de venta o exportación realizada. El importe recaudado por regalía minera se distribuye 85 por ciento para el departamento productor y 15 por ciento para el municipio productor.

Tabla No. 7
Resultado Fiscal Gobernaciones 2005-2012 (en millones de Bs)

DETALLE	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	Ej.	Ej.	Ej.	Ej.	Ej.	Ej.	Ej.	Ej.
INGRESOS	3.635,4	5.236,6	5.840,0	5.017,4	4.526,7	5.067,0	6.409,5	8.087,0
INGRESOS CORRIENTES	3.320,4	4.982,3	5.580,0	4.614,1	4.146,8	4.652,1	5.873,7	7.595,3
IEHD	312,1	298,4	417,0	402,2	128,7	211,7	443,1	227,4
IDH	894,4	1.814,8	1.956,1	865,5	642,9	674,1	897,4	1.201,7
Regalias Petroleras	1.609,2	2.070,9	2.185,8	2.371,6	2.428,5	2.552,9	3.149,3	4.777,0
Regalias Mineras	121,9	407,6	542,1	595,6	506,9	727,5	1.020,6	853,0
Transferencias Corrientes	314,7	300,4	387,8	275,8	328,5	377,0	255,0	354,3
Otros Ingresos	68,1	90,3	91,2	103,3	111,2	108,9	108,2	182,0
Venta de Bienes y Servicios	34,4	40,4	43,3	42,7	47,7	45,7	39,2	59,5
Otros	33,7	49,8	47,9	60,6	63,4	63,2	69,0	122,5
INGRESOS DE CAPITAL	315,0	254,2	260,0	403,4	379,9	414,8	535,8	491,7
Transferencias de Capital	247,9	196,5	220,4	367,1	349,2	403,8	512,9	472,2
Donaciones de Capital	63,1	54,6	31,1	32,8	21,8	2,5	6,5	6,8
Otros Ingresos de Capital	4,0	3,1	8,5	3,5	8,9	8,5	16,3	12,8
GASTOS	2.560,5	4.512,9	5.301,2	4.854,3	5.044,5	4.210,9	4.660,0	6.618,6
GASTOS CORRIENTES	543,3	633,2	724,1	756,3	845,1	856,1	977,1	1.141,8
Servicios Personales	136,7	149,4	181,5	191,2	233,4	280,6	369,8	444,0
Bienes y Servicios	70,7	138,8	182,0	212,9	251,4	230,3	360,6	506,4
Intereses y Comisiones Deuda Pública	72,7	90,7	112,2	94,3	85,8	61,9	61,7	55,0
Transferencias Corrientes	23,8	42,8	54,8	65,3	76,0	76,9	87,3	92,6
Otros Gastos Corrientes	239,5	211,4	193,6	192,6	198,6	206,3	97,6	43,7
GASTOS DE CAPITAL	2.017,2	3.879,7	4.577,0	4.098,0	4.199,4	3.354,8	3.682,9	5.476,8
Compra de Activos	18,7	2,3	397,8	160,6	223,3	168,0	249,9	525,6
Transferencias de Capital	301,5	924,3	1.166,8	904,2	989,3	697,9	997,6	1.318,7
Proyectos de Inversión	1.697,0	2.953,2	3.012,4	3.033,3	2.986,9	2.488,9	2.435,4	3.632,5
RESULTADO GLOBAL	1.074,9	723,7	538,8	163,1	-517,8	856,0	1.749,5	1.468,4
FINANCIAMIENTO	-1.074,9	-723,6	-539,0	-163,1	517,8	-856,0	-1.749,5	-1.468,4
CREDITO EXTERNO	191,2	38,0	-22,9	-92,1	-121,4	-117,4	-130,2	-125,5
Desembolsos	221,3	72,6	27,3	6,6	5,5	7,1	19,7	7,8
Amortizaciones	30,2	34,7	50,3	98,7	126,9	124,5	150,0	133,3
CREDITO INTERNO	-1.266,1	-761,5	-516,1	-71,0	639,3	-738,6	-1.619,2	-1.343,0
Prestamos Netos	-129,4	-81,7	-189,8	9,9	-73,2	-97,2	-115,5	-87,8
Variación de Depósitos	-1.136,7	-679,8	-326,3	-80,9	712,5	-641,5	-1.503,8	-1.255,2
Caja y Bancos	1.749,6	2.414,5	2.828,3	2.883,7	2.303,8	2.862,0	3.978,5	5.234,6
Deuda Pública	2.165,0	2.325,0	2.245,7	2.149,0	2.035,6	1.862,2	1.772,9	1.612,9

Nota: Hasta mayo de la gestión 2010 se considera la ejecución de la ex Prefecturas.

Fuente: MEFP.

Por el lado de los gastos totales de las Gobernaciones, éstos crecieron de Bs 2.560 millones a Bs 6.618 millones. La principal partida de gasto de las Gobernaciones en 2012 son los gastos de capital (Bs 5.477 millones, 83 por ciento del gasto total), destacándose los proyectos de inversión con 3.632 millones (55 por ciento del gasto total). De la misma manera, las transferencias de capital, que cada vez tienen un rol más importante, son recursos que incentivan al cofinanciamiento, ya que están destinados a proyectos concurrentes con el nivel central del Estado y/o los Municipios; se incrementan anualmente hasta llegar a Bs 1.318 millones. Los gastos de capital fueron el rubro más dinámico del gasto de las Gobernaciones en el período 2005–2012. Los gastos en servicios personales alcanzan a Bs 444 millones (7 por ciento del gasto total).

Respecto al esfuerzo fiscal de las Gobernaciones, se debe mencionar que la relación de ingresos propios a ingresos totales es mínima en el orden del 2 por ciento, lo que equivale a decir que del total de los ingresos, el 98 por ciento son generados por otras fuentes, principalmente por transferencias del Gobierno Central (coparticipación tributaria IEHD e IDH) y regalías por hidrocarburos y minería. Este ratio revela la necesidad de incrementar los ingresos propios.

Analizando las estadísticas fiscales de este nivel de gobierno, se evidencia que no han existido grandes cambios en las cuentas fiscales comparando las ex Prefecturas (que funcionaron hasta mayo de 2010) con las actuales Gobernaciones en las cuentas de ingresos y gastos. En términos de financiamiento, las Gobernaciones utilizan financiamiento externo en flujos limitados y destinan parte de los superávits a la amortización de la deuda pública, reduciéndose de Bs 2.165 millones a Bs 1.613 millones en 2012. El resultado fiscal ocasiona un incremento de saldos de las cuentas fiscales de Bs 1.749 millones a Bs 5.235 millones en 2012, 2,8 por ciento del PIB.

D. Gobiernos Municipales

En los Gobiernos Municipales, a diferencia del TGN, el flujo agregado presenta una evolución que muestra en general balances positivos desde el año 2005, a excepción de la gestión 2009, similar a las Gobernaciones y el TGN¹⁷⁸. Entre las principales tendencias de los flujos de los Municipios agregados se pueden destacar el superávit global, que aumentó a partir de 2005, cuando alcanzó a Bs 554 millones, y en 2012 Bs 1.700 millones, lo que muestra una creciente sostenibilidad en las finanzas de los Municipios.

De la misma manera que en las Gobernaciones, la mejora del resultado de los gobiernos municipales se debió principalmente al incremento de sus ingresos, que pasaron de Bs 4.395 millones a Bs 14.831 millones entre los años 2005 y 2012. El incremento de los ingresos se debió esencialmente al aumento de los ingresos corrientes, con énfasis en la coparticipación del IDH, de Bs 267 millones a Bs 4.221 millones (1.480 por ciento), constituyéndose a partir de 2006 en la segunda fuente más importante de ingresos con una tendencia creciente, habiendo alcanzado en el 2012 el 28 por ciento de los ingresos totales de los gobiernos municipales.

¹⁷⁸ 2009 año preelectoral.

Tabla No. 8
Resultado Fiscal Gobiernos Municipales 2005-2012 (en millones de Bs)

DETALLE	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	Ej.	Ej.	Ej.	Ej.	Ej.	Ej.	Ej.	Ej.
INGRESOS	4.394,5	6.359,4	7.481,5	9.215,8	9.259,3	9.873,5	12.816,3	14.831,2
INGRESOS CORRIENTES	3.409,9	5.000,0	5.905,2	7.695,4	7.492,8	8.423,4	10.839,3	12.960,1
Impuestos Municipales (IPBM y V, ITM)	761,6	848,8	966,4	1.092,7	1.168,9	1.382,3	1.503,6	1.674,7
IDH	267,1	1.370,7	1.573,2	2.304,1	2.255,9	2.354,3	3.148,2	4.220,9
Coparticipación Renta Interna y Aduana	1.849,5	2.288,6	2.679,9	3.608,1	3.399,2	3.942,7	5.075,7	5.901,3
Transferencias Corrientes	16,4	15,1	19,1	17,2	26,8	45,4	32,8	85,6
Otros Ingresos	515,4	476,8	666,6	673,3	642,1	698,8	1.079,0	1.077,7
Venta de Bienes y Servicios	56,4	54,6	86,8	89,9	102,6	100,1	84,3	75,9
Tasas Municipales	283,8	284,8	300,6	320,0	302,9	339,5	524,3	621,0
Otros	175,1	137,4	279,2	263,3	236,5	259,1	470,4	380,8
INGRESOS DE CAPITAL	984,5	1.359,5	1.576,3	1.520,4	1.766,5	1.450,1	1.977,0	1.871,1
Transferencias de Capital	909,6	1.283,1	1.209,1	1.073,3	1.571,2	1.304,3	1.837,4	1.808,8
d/c Recursos HIPC	319,9	297,5	287,0	213,5	504,1	538,1	546,2	402,2
Donaciones de Capital	63,6	71,2	361,4	441,1	189,8	5,7	4,8	4,1
Otros Ingresos de Capital	11,4	5,2	5,7	6,0	5,5	140,0	134,8	58,2
GASTOS	3.840,8	5.354,6	6.915,2	8.828,0	9.693,7	8.258,8	10.286,8	13.131,0
GASTOS CORRIENTES	948,2	1.099,2	1.140,5	1.275,3	1.509,8	1.594,0	1.881,2	2.246,9
Servicios Personales	539,5	596,7	650,7	738,7	871,3	935,1	1.076,6	1.184,7
Bienes y Servicios	226,4	297,3	285,1	328,8	395,6	424,0	527,6	708,4
Intereses y Comisiones Deuda Pública	77,7	77,4	80,3	81,2	97,4	69,6	64,8	58,0
Transferencias Corrientes	75,3	101,9	97,5	102,2	120,1	139,1	185,2	215,9
Otros Gastos Corrientes	29,2	25,9	26,9	24,4	25,4	26,2	26,9	79,9
GASTOS DE CAPITAL	2.892,6	4.255,4	5.774,6	7.552,7	8.183,9	6.664,8	8.405,6	10.884,2
Compra de Activos	142,2	326,2	532,9	614,3	630,0	377,9	755,0	1.084,1
Transferencias de Capital	58,8	100,5	91,1	137,7	105,5	99,8	143,5	173,8
Proyectos de Inversión	2.691,7	3.828,7	5.150,6	6.800,7	7.448,5	6.187,0	7.507,0	9.626,3
RESULTADO GLOBAL	553,7	1.004,9	566,3	387,8	-434,4	1.614,7	2.529,5	1.700,2
FINANCIAMIENTO	-553,6	-1.004,9	-566,5	-387,8	434,3	-1.614,7	-2.529,5	-1.700,2
CREDITO EXTERNO	-54,8	12,6	67,1	141,2	76,2	28,7	29,6	116,0
Desembolsos	2,2	16,5	69,7	147,5	98,6	61,8	53,8	145,3
Amortizaciones	57,0	3,9	2,7	6,3	22,4	33,1	24,1	29,3
CREDITO INTERNO	-498,9	-1.017,5	-633,6	-529,0	358,2	-1.643,4	-2.559,2	-1.816,1
Prestamos Netos	-52,5	-82,8	-168,6	-82,6	-139,0	-191,7	-199,0	-224,5
Variación de Depósitos	-446,4	-934,7	-465,0	-446,4	497,1	-1.451,6	-2.360,2	-1.591,6
Caja y Bancos	1.136,2	2.208,8	2.777,3	3.228,5	2.655,2	4.235,4	6.924,8	8.595,8
Deuda Pública	1.345,2	2.013,1	1.951,9	2.074,4	2.146,2	2.148,3	2.096,7	2.042,9

Fuente: MEFP.

La coparticipación de Impuestos Internos y Aduana provocó una mejora sustancial de los ingresos, constituyéndose en la fuente más importante al alcanzar Bs 5.901 millones en 2012, 39,7 por ciento de los ingresos de los gobiernos municipales.

Si bien los ingresos por transferencias de capital crecieron y sumaron Bs 1.871 millones el 2012, las transferencias de alivio HIPC muestran un comportamiento con fluctuaciones, situándose en Bs 402 millones en 2012, con tendencias a la baja hasta llegar a niveles mínimos “casi cero” en 2015.

Los ingresos propios por Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles (IPBI), vehículos y tasas municipales también crecieron hasta Bs 1.674 millones y Bs 621 millones, respectivamente. De los impuestos de competencia municipal, el IPBI representa el 55 por ciento del ingreso por este concepto, y el restante 45 por ciento está compuesto por el Impuesto a la Propiedad de Vehículos Automotores y el Impuesto a la Transferencia de Inmuebles y de Vehículos. El IPBI es el más significativo dentro de esta estructura e induce a pensar que es un impuesto que puede generar mayores ingresos y mejorar su posicionamiento con políticas agresivas de recaudación.

El nivel de independencia fiscal¹⁷⁹ de los ingresos propios de los Municipios representa cerca del 21 por ciento, lo que equivale a decir que del total de los ingresos, el 79 por ciento son generados por otras fuentes, principalmente por transferencias del Gobierno Central (coparticipación tributaria) 60 por ciento, constituyéndose en la fuente más importante de generación de recursos.

Este ratio revela la necesidad de incrementar los ingresos propios, además que ayuda a interpretar la pereza fiscal dentro de una gestión recaudatoria. Muestra que aún existe mucho camino por avanzar en lo referido a la independencia, dado su potencial de generación de recursos propios.

Por el lado de los gastos totales, éstos crecieron de Bs 3.840 millones a Bs 13.131 millones. La principal partida de gasto de los gobiernos municipales en 2012 son los gastos de capital (Bs 10.884 millones—83 por ciento del gasto total), donde se destacan los proyectos de inversión con Bs 9.626 millones (73 por ciento del gasto de los gobiernos municipales). Los gastos de capital constituyeron uno de los rubros más dinámicos del gasto entre el 2005 y el 2012. Los gastos en servicios personales alcanzan a Bs 1.184 millones (9 por ciento del gasto total), casi similar a la compra de activos: Bs 1.084 millones (8 por ciento del gasto total), que tiene una tendencia creciente.

Con excepción de 2009, los ingresos de los gobiernos municipales fueron superiores a sus gastos, con lo que se redujeron sustancialmente sus necesidades de financiamiento. A partir de 2005 se incrementaron los depósitos de los gobiernos municipales sustancialmente, representando el 26 por ciento de los ingresos totales, situándose en el año 2012 en 58 por ciento de sus ingresos totales.

A pesar de los resultados positivos, la deuda pública de los gobiernos subnacionales se incrementó de Bs 1.345 millones en 2005 a Bs 2.043 millones en 2012, fruto del apalancamiento de recursos de crédito público para proyectos de inversión.

En resumen, los gastos de capital de los gobiernos municipales se incrementaron desde 3,8 por ciento del PIB nacional en 2005 a 5,8 por ciento del PIB en 2012, mostrando una mayor importancia de las inversiones públicas a nivel subnacional. A su vez, el superávit global de los gobiernos municipales alcanzó su nivel más alto el 2011 con 1,5 por ciento del PIB. La acumulación de depósitos de los gobiernos municipales llegaron a representar el 1,5 por ciento del PIB el 2005 y 4,6 por ciento del PIB el 2012.

IV. Asignación de recursos y equidad en el gasto en las Entidades Territoriales Autónomas

Esta sección analiza la equidad en el gasto y la asignación de recursos como uno de los factores centrales para alcanzar metas de reducción de brechas insatisfechas en cada sector, desde los niveles locales de gobierno y en forma descentralizada. Se muestra los balances fiscales de las Entidades Territoriales Autónomas (ETAs)¹⁸⁰, presentando los factores más significativos a nivel de ingreso y gastos que contribuyen a una situación de inequidad. Asimismo, se examina si los departamentos y municipios están en la capacidad y tienen la suficiente autonomía para destinar sus ingresos a los sectores y gastos de su preferencia.

¹⁷⁹ La independencia fiscal permite evaluar la autonomía de un gobierno local respecto de los fondos del Gobierno Central; mide el grado de independencia en el acceso a los recursos financieros. Este indicador permite identificar la responsabilidad fiscal local así como la importancia de las transferencias corrientes.

¹⁸⁰ Por acceso a la información sólo se consideran los balances fiscales de los Gobiernos Autónomos Departamentales y Gobiernos Autónomos Municipales. Se excluye del análisis los Gobiernos Autónomos Regionales y los Gobiernos Autónomos de las Comunidades Indígenas y Pueblos Originarios.

En el caso de las Gobernaciones, una de las principales causas para las desigualdades en el ingreso son las distribuciones de los recursos por hidrocarburos. La fuente más grande de ingresos para los Gobiernos Departamentales han sido los generados del gas natural a través del IDH y las regalías petroleras, de acuerdo con lo especificado en la Ley de Hidrocarburos.

Existen grandes variaciones y desigualdades entre los departamentos en el impuesto IDH¹⁸¹, en tanto el promedio nacional calculado en términos per cápita es de Bs 111 en 2012, con departamentos como La Paz, que recibe Bs 44, y por el otro lado Pando, con Bs 1.485 por persona. Por otro lado, otro ingreso que distorsiona la equidad son las regalías petroleras, en la medida en que existen brechas más considerables incluso entre los departamentos productores de hidrocarburos; así, el promedio per cápita es de Bs 441, pero existen departamentos que reciben “cero” y otros como Cochabamba obtienen Bs 139 per cápita, y Tarija (el departamento con mayor crecimiento económico), Bs 5.401 per cápita. De la misma manera, con la recaudación de las regalías mineras, hay departamentos que perciben “cero”, como el caso de Beni, y otros como Potosí, Bs 777 por persona.

Tabla No. 9
Balances Fiscales Gobernaciones (ingresos y gastos per cápita)

2012	CHU	LA PAZ	CBBA	ORURO	POTOSI	TARIJA	STA CRUZ	BENI	PANDO	TOTAL
DETALLE	Ej.	Ej.	Ej.	Ej.	Ej.	Ej.	Ej.	Ej.	Ej.	Ej.
INGRESOS	787,6	207,1	301,0	728,7	1.100,8	5.786,8	426,4	940,8	3.501,5	747,2
INGRESOS CORRIENTES	729,3	131,8	280,5	677,1	1.013,5	5.785,6	404,3	916,2	3.239,0	701,8
IEHD	29,7	15,4	16,8	39,3	28,0	32,9	13,8	38,2	153,7	21,0
IDH	192,2	44,1	66,6	281,7	161,4	310,6	43,9	280,0	1.484,9	111,0
Regalías Petroleras	353,6	0,0	139,2	0,0	0,0	5.401,3	311,8	576,2	1.527,8	441,4
Regalías Mineras	2,2	16,4	4,7	289,8	777,5	0,2	13,5	0,0	8,1	78,8
Otros	151,6	55,8	53,2	66,4	46,6	40,7	21,4	21,7	64,5	49,6
INGRESOS DE CAPITAL	58,3	75,3	20,5	51,6	87,2	1,1	22,0	24,6	262,5	45,4
GASTOS	678,1	179,7	227,4	636,3	801,5	5.362,2	257,9	678,7	3.009,0	611,6
GASTOS CORRIENTES	91,4	38,3	44,6	87,2	135,3	787,5	40,8	290,3	570,6	105,5
Servicios Personales	29,8	10,1	19,0	46,2	71,5	290,1	16,6	102,4	283,7	41,0
Otros Gastos	61,6	28,3	25,5	41,1	63,8	497,5	24,1	187,9	286,9	64,5
GASTOS DE CAPITAL	586,7	141,4	182,9	549,0	666,2	4.574,7	217,1	388,3	2.438,4	506,1
Compra de Activos	27,1	23,4	9,6	60,5	26,2	441,5	33,7	13,9	284,0	48,6
Transferencias de Capital	125,4	25,0	66,3	63,8	104,5	1.294,0	55,9	42,8	325,9	121,8
Proyectos de Inversión	434,1	93,0	107,0	424,7	535,4	2.839,1	127,5	331,6	1.828,4	335,6
RESULTADO GLOBAL	109,5	27,3	73,6	92,5	299,3	424,6	168,5	262,2	492,5	135,7
Deuda Total	415,1	91,5	99,3	104,6	315,0	290,4	101,7	182,8	376,5	149,0
Caja y Bancos	271,0	148,9	207,0	554,1	1.528,4	2.493,1	343,3	413,2	2.048,0	483,7

Fuente: Elaboración propia a partir de la información oficial del MEFP.

¹⁸¹ La distribución de los recursos del IDH a nivel nacional está basada en la división de la torta de recursos en partes iguales por departamento, más una participación adicional para los departamentos productores de los hidrocarburos.

Recuadro No. 1. Buenas Prácticas - Colombia: Sistema General de Regalías

Con el propósito de una mayor equidad, a partir de la gestión 2012 entra en vigencia el nuevo Sistema General de Regalías (SGP) que modifica la forma de distribuir los recursos de regalías; crea los fondos de desarrollo y compensación regional, el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, y el Fondo de Ahorro y Estabilización, y se instituyen los triángulos de buen gobierno mediante los cuales se pretende asegurar la correcta inversión de estos recursos; se sustituye el 80 por ciento en beneficio de los departamentos productores y el 20 por ciento con destino al Fondo Nacional de Regalías, al que tenían acceso las entidades territoriales, por una distribución gradual: año 2012: 50 por ciento de las regalías se destina a entidades territoriales productoras y 50 por ciento para los nuevos fondos hasta consolidarse en el año 2015 en adelante: 20 por ciento para las entidades territoriales productoras y 80 por ciento para los nuevos fondos de regalías.

De los ingresos del Sistema General de Regalías, antes de la distribución, se destina 2 por ciento para fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y el conocimiento y cartografía geológica del subsuelo, 4 por ciento para el sistema de monitoreo, seguimiento y control de la administración, y se benefician el Fondo de Ciencia (10 por ciento), Fondo de Tecnología e Innovación (10 por ciento), Fondo para Ahorro Pensional Territorial (10 por ciento), y para el Fondo de Ahorro y Estabilización (hasta un 30 por ciento).

La forma de acceder a los recursos del Sistema General de Regalías es vía la presentación de proyectos para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales. Todo proyecto de impacto regional es definido, aprobado y priorizado por un cuerpo colegiado conformado por representantes del municipio, del departamento y de la nación. En consecuencia, surge la necesidad de crear capacidades institucionales para la elaboración de proyectos, un portafolio preparado para competir estos recursos.

Una de las características de los gobiernos departamentales es que éstos disponen de muy pocos recursos propios; en consecuencia, las transferencias del Gobierno Central, vía coparticipación y regalías, representan gran parte de sus ingresos. Los factores de la distribución de fondos, porcentaje fijo y población en el caso del IEHD o departamento productor y no productor, y población en el caso del IDH, promueven las mayores desigualdades que afectan la eficiencia y la equidad de la prestación de los servicios locales de los departamentos.

Esta situación del ingreso distorsiona la equidad en el gasto público, existiendo departamentos que invierten Bs 2.839 o Bs 1.828 por persona, como Tarija y Beni, y otros como La Paz y Cochabamba Bs 93 y Bs 107 por persona, ensanchando más las desigualdades.

Hay también departamentos con depósitos en caja y bancos importantes como Tarija y Pando con Bs 2.493 y Bs 2.048 por persona, respectivamente, que incluso, en algún caso, sobrepasan a los ingresos per cápita de una gestión, tal el caso de Potosí: Bs 1.528, frente a Bs 1.101 por persona que genera anualmente.

Por los resultados analizados de la información de los Municipios, se puede inferir la existencia de desequilibrios entre las entidades de este nivel de gobierno, si bien no tan acentuados como a nivel de los departamentos. Respecto de los ingresos, el IDH y la recaudación de impuestos y tasas son aspectos donde se observan las mayores diferencias. En el caso del IDH, el promedio nacional es de Bs 390 por persona, existiendo municipios como El Alto que recibe Bs 217 y Santa Cruz Bs 221 por persona; por otra parte, existen municipios muy por encima de la media como Cobija, con Bs 3.294 y Tarija Bs 824 por persona.

En el caso de los impuestos y tasas, los municipios que más presión ejercen a sus contribuyentes son los de La Paz (Bs 539 por persona) y Santa Cruz (Bs 409 por persona). Por su parte, los municipios de Cobija y el resto de municipios son los que menos recaudan por concepto de tributos: Bs 162 y Bs 73 por persona, respectivamente.

Los niveles de ingresos municipales son heterogéneos, constituyéndose este aspecto en un factor que contribuye a la desigualdad en el gasto, por más limitado que sea éste. Estas desigualdades ocasionan que la inversión pública sea muy diferente entre todos los municipios, por ejemplo Cobija, que invierte Bs 2.946 por persona y El Alto, Bs 562 por persona.

Tabla No. 10
Balances Fiscales Municipios (Ingresos y Gastos Per Cápita)

2012	SUCRE	LA PAZ	EL ALTO	CBBA	ORURO	POTOSI	TARIJA	STA CRUZ	TRINIDAD	COBIJA	RESTO	TOTAL
DETALLE	Ej.	Ej.	Ej.	Ej.	Ej.	Ej.	Ej.	Ej.	Ej.	Ej.	Ej.	Ej.
INGRESOS	1.492,1	1.552,4	974,3	1.372,9	1.993,0	1.623,5	1.786,7	1.146,7	1.581,5	4.131,6	1.399,6	1.370,4
INGRESOS CORRIENTES	1.452,4	1.538,0	864,8	1.302,0	1.949,7	1.529,1	1.665,2	1.137,4	1.533,6	3.984,7	1.107,7	1.197,5
IDH	453,9	304,3	216,8	289,2	826,9	419,5	824,5	221,5	759,8	3.294,3	428,5	390,0
Coparticipación Renta Interna y Aduana	485,0	653,4	465,7	592,4	651,4	598,0	492,2	466,9	553,7	347,9	562,9	545,3
Impuestos Municipales y Tasas	337,5	539,3	162,4	376,6	381,9	200,5	284,8	409,8	188,4	160,7	73,4	212,1
Otros	176,0	40,9	19,9	43,7	89,4	311,1	63,6	39,2	31,7	181,8	42,9	50,1
INGRESOS DE CAPITAL	39,7	14,5	109,5	70,9	43,3	94,4	121,5	9,3	47,9	147,0	291,9	172,9
d/c Recursos HIPC	18,5	12,8	29,3	13,9	35,1	33,3	11,7	8,8	40,4	45,8	56,1	37,2
GASTOS	1.143,0	1.367,6	835,9	1.179,2	1.702,2	928,8	1.250,1	1.078,7	1.497,0	3.651,3	1.269,6	1.213,3
GASTOS CORRIENTES	207,8	327,0	212,6	212,7	261,6	190,1	371,5	142,5	255,1	484,0	196,4	207,6
Servicios Personales	95,1	151,8	66,3	126,5	171,1	113,6	267,1	98,5	149,4	265,4	101,9	109,5
Otros Gastos	112,7	175,3	146,3	86,2	90,5	76,5	104,4	44,0	105,7	218,6	94,5	98,1
GASTOS DE CAPITAL	935,2	1.040,5	623,3	966,4	1.440,6	738,8	878,6	936,3	1.241,9	3.167,4	1.073,2	1.005,7
Compra de Activos	77,8	9,6	57,4	119,6	61,9	116,3	117,1	104,1	167,9	221,3	118,0	100,2
Trasferencias de Capital	17,8	0,8	4,0	5,9	42,5	9,6	0,9	0,0	35,4	0,0	26,2	16,1
Proyectos de Inversión	839,5	1.030,1	561,9	841,0	1.336,1	612,8	760,5	832,2	1.038,6	2.946,1	929,0	889,5
RESULTADO GLOBAL	349,1	184,9	138,4	193,8	290,7	694,7	536,6	68,0	84,5	480,3	130,0	157,1
Deuda Total	25,3	1.028,5	130,5	203,7	154,8	9,3	88,3	125,9	230,4	621,4	101,7	188,8
Caja y Bancos	1.243,9	791,1	496,4	1.060,8	1.751,8	1.498,3	1.826,1	499,8	734,9	1.877,3	774,3	794,2

Fuente: Elaboración propia a partir de la información oficial del MEFP.

De la misma manera que en el caso de las Gobernaciones, existen Municipios que poseen acumulación de depósitos más allá de los ingresos anuales per cápita, como Tarija: Bs 1.826, frente a Bs. 1.787 que generan de ingreso por persona anualmente.

Los gobiernos municipales disponen de muy pocos recursos propios, dado que sus capacidades fiscales son desiguales. En algunos casos, el ingreso municipal es casi inexistente. Al igual que los departamentos, dependen en gran medida de las transferencias del Gobierno Central, que representan gran parte de los ingresos para la mayoría de los municipios. La coparticipación de los impuestos nacionales y el IDH constituyen, aproximadamente, el 68 por ciento del ingreso total.

La preasignación de recursos es uno de los factores que determina la autonomía en la gestión de los gobiernos subnacionales. Existen transferencias condicionadas del nivel central del Estado que no respeta las diferentes prioridades, tal el caso del IDH¹⁸², deportes, mantenimiento de caminos, seguridad ciudadana y salarios en educación, salud y asistencia social.

¹⁸² De acuerdo con la Ley de Hidrocarburos, estos recursos sólo pueden destinarse a los sectores de educación, salud, caminos, desarrollo productivo y todo lo que contribuya a la generación de fuentes de trabajo.

En el caso de los departamentos, hay diferencias significativas en el nivel de discreción en cuanto al uso de los recursos; en promedio, los municipios tienen más autonomía que los departamentos para direccionar su gasto; en consecuencia, se cuenta con diferentes grados de autonomía en la gestión. De la misma manera, el nivel central del Estado solicita transferencias de capital, principalmente a los departamentos, para financiar proyectos de inversión establecidos en el Plan de Desarrollo de competencia de este nivel de gobierno, principalmente en el sector de caminos, que no necesariamente responden a sus prioridades, razón por la cual las transferencias de capital tienen una tendencia creciente.

V. El Sistema de Transferencias vinculado a la Descentralización Fiscal

Las transferencias entre los diferentes niveles de gobierno son mecanismos utilizados en los esquemas descentralizados; su naturaleza, la volatilidad y su distribución son aspectos a tomarse en cuenta a la hora de su distribución. Las transferencias se justifican en la medida que reducen los desequilibrios verticales y horizontales, y contribuyen a una mayor eficiencia del gasto público.

En la literatura sobre el desarrollo económico figuran varios fundamentos que justifican las transferencias. La reducción de desigualdades regionales sustituye a las recaudaciones de ingresos propios, principalmente a las unidades subnacionales, que no están en condiciones de recaudar suficientes recursos; en consecuencia, son necesarias en la práctica.

En Bolivia, la mejor experiencia de este tipo son las transferencias por la recaudación de impuestos nacionales denominada “coparticipación tributaria”, que rige desde el año 1986 con la aprobación de la Ley 843 “de Reforma Tributaria”, orientada a cumplir la función de redistribución de los recursos. Es un sistema de centralización de la recaudación y distribución entre los distintos niveles de gobierno. Inicialmente, se estableció que el producto de la recaudación de impuestos debería ser distribuido entre el TGN, los departamentos, a través de las Corporaciones Regionales de Desarrollo¹⁸³, municipalidades y universidades¹⁸⁴.

¹⁸³ Entidades públicas descentralizadas responsables de elaborar Planes Departamentales de Desarrollo integrados a los programas departamentales de inversión.

¹⁸⁴ Con anterioridad a 1986, estaba vigente un mecanismo de traspaso de recursos del Gobierno Central a las entidades subnacionales a través de transferencias y/o subsidios del TGN, previamente inscritos en sus presupuestos institucionales anuales.

Tabla No. 11
Impuestos Nacionales sujetos a transferencias

DETALLE DE IMPUESTOS	LEY 843	LEY 1551	LEY 031	
	Ref. Tributaria 20/05/1986	Par. Popular 20/04/1994	Autonomías 19/07/2010	
Impuesto al Valor Agregado (IVA)	(si)	(si)	(si)	
Régimen Complementario al IVA (RCIVA)	(si)	(si)	(si)	
Impuesto sobre las Utilidades Empresas (IUE)	(si)	(si)	(si)	(a)
Impuesto a las transacciones (IT)	(si)	(si)	(si)	
Impuesto a los Consumos Específicos (ICE)	(si)	(si)	(si)	(b)
Gravamen Arancelario (GA)	(si)	(si)	(si)	
Imp. Transmisión Gratuita de Bienes (TGB)		(si)	(si)	(c)
Regímenes Especiales (RTS, RTI, RAU)		(si)*	(si)*	(d)
Impuesto Salidas Aéreas al Exterior (ISAE)		(si)	(si)	(e)
Imp. Esp. Hidrocarburos y Derivados (IEHD)			(si)	(f)
Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF)			(no)	(g)
Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH)			(si)	(h)
Impuesto al Juego (IJ)			(no)	(i)
Impuesto a la Participación en Juegos (IPJ)			(si)*	(j)
Impuesto a la Venta de Moneda Extranjera (IVME)			(no)	(k)

Notas.

(si)*.- Son coparticipables a partir de otra norma.

(a) A partir de la Ley 1606 de 22/12/1994, se sustituye el Impuesto a la Renta Presunta de Empresas (IRPE) por el Impuesto a las Utilidades de las Empresas (IUE).

(b) La Ley 066 de 15/12/2010 crea alícuotas porcentuales adicionales al ICE, los mismos que no son sujetas de coparticipación.

(c) Se crea con la Ley 926 de 25/03/1987. Inicialmente, la recaudación de este impuesto era en beneficio 100 por ciento del TGN. Modificado con la Ley de Participación Popular.

(d) Creación de los regímenes especiales: RTS DS 21521 de 13/02/1987. RTI DS 21642 de 30/06/1987. RAU DS 24463 de 16/12/1996. La recaudación de estos impuestos son coparticipables.

(e) Se crea con la Ley 1141 de 23/02/1990.

(f) A partir de la Ley 1606 de 22/12/1994 se crea el IEHD.

(g) Impuestos que se crean a partir de la Ley 2646 de 01/04/2004. La recaudación total de este impuesto es en beneficio del TGN.

(h) A partir de la Ley 3058 de 17/05/2005, se crea el IDH.

(i) Se crea con la Ley 060 de 25/11/2010. La recaudación de este impuesto es en beneficio 100 por ciento del TGN.

(j) Se crea con la Ley 060 de 25/11/2010. La recaudación de este impuesto se coparticipa 70 por ciento en favor del TGN, 15 por ciento para los Gobiernos Departamentales y 15 por ciento para los Gobiernos Municipales.

(k) Se crea con la Ley 291 de 22/09/2012. La recaudación de este impuesto es en beneficio 100 por ciento del TGN.

Fuente: Elaboración propia a partir de las normas legales vigentes.

La distribución del producto de los tributos entre los departamentos, municipalidades y universidades se efectuaba localmente en función de la efectiva recaudación obtenida en cada jurisdicción de los distintos entes beneficiarios, es decir, a partir del domicilio legal que declaraba el contribuyente¹⁸⁵.

Posteriormente, el sistema de coparticipación de 1986 fue modificado a través de la Ley de Participación Popular de 1994, que incorpora el número de habitantes de la jurisdicción de la entidad territorial autónoma en función a los datos del último Censo Nacional de Población y Vivienda, como factor de distribución de recursos.

¹⁸⁵ Denominado también domicilio fiscal, que es el domicilio registrado ante las autoridades tributarias a efectos de impuestos y notificaciones. El domicilio fiscal puede resultar diferente al domicilio civil, es el lugar de localización del obligado tributario frente a la administración pública en materia tributaria.

Finalmente, la Ley de Autonomías de 2010 ratifica lo establecido en la Ley de Participación Popular, es decir, valida a la población de la jurisdicción territorial como único factor para la distribución de los impuestos nacionales. La tabla No. 11 resume la estructura de impuestos sujetas al sistema de coparticipación y su evolución en este marco legal.

La distribución de los recursos acompañó a esta evolución normativa. Inicialmente, los ingresos tributarios con la Ley de Reforma Tributaria se distribuían 75 por ciento para el Gobierno Central, 10 por ciento para las Municipalidades, 5 por ciento para las Universidades y 10 por ciento para los departamentos a través de las Corporaciones de Desarrollo. La Ley de Participación Popular autoriza la distribución de estos recursos 75 por ciento para el TGN, 20 por ciento para las Municipalidades y 5 por ciento para las Universidades. La Ley de Autonomías ratifica esta estructura de distribución.

Es importante aclarar que existen impuestos como a las Transacciones Financieras, el Impuesto al Juego, el Impuesto a la Venta de la Moneda Extranjera y las alícuotas adicionales porcentuales al ICE, que no son coparticipables, es decir, el TGN se beneficia con el 100 por ciento de la recaudación.

La Ley de Descentralización Administrativa de 1995 autoriza la coparticipación del IEHD entre el TGN, 75 por ciento, y una participación para las ex Prefecturas, hoy Gobernaciones, de 25 por ciento. La distribución de los recursos se efectúa 50 por ciento en función del número de habitantes de cada departamento y 50 por ciento en forma igualitaria para los nueve departamentos.

La Ley de Hidrocarburos de 2005 crea el IDH y autoriza su coparticipación de la siguiente manera:

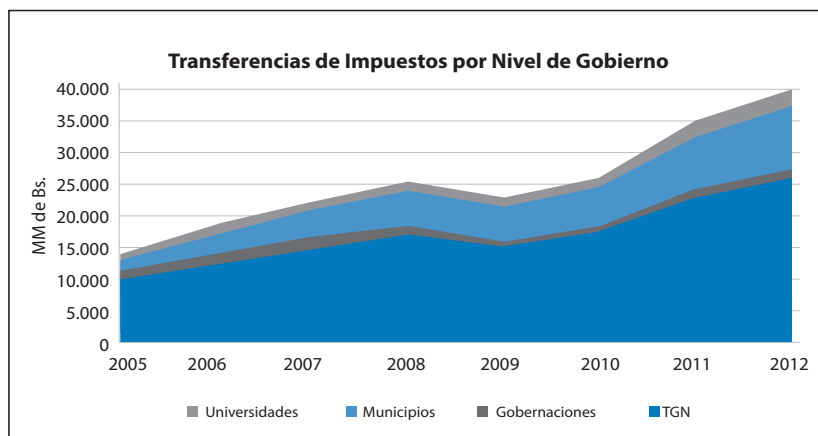
- i. 4 por ciento para cada uno de los departamentos productores de hidrocarburos de su correspondiente producción departamental;
- ii. 2 por ciento para cada Departamento no productor;
- iii. en caso de existir un departamento productor de hidrocarburos con ingreso menor al de algún departamento no productor, el TGN nivela su ingreso hasta el monto percibido por el departamento no productor; y
- iv. el saldo a favor del TGN para pueblos indígenas y originarios y comunidades campesinas. Del 100 por ciento de los ingresos percibidos por cada departamento, se divide 66,99 por ciento para el total de los municipios del departamento, el cual a su vez es distribuido de acuerdo al número de habitantes de su jurisdicción; 8,62 por ciento para la Universidad Pública del departamento, y el saldo para la Gobernación del Departamento.

En resumen, la distribución de los impuestos nacionales, que se efectúan vía coparticipación tributaria, sólo se realizan entre dos niveles de gobierno: nivel central del Estado y municipios; el IEHD entre dos niveles de gobierno, nivel central del Estado y gobernaciones, y el IDH en tres niveles de gobierno, nivel central del Estado, municipios y gobernaciones.

De acuerdo a la evolución histórica de la recaudación de Impuestos Nacionales (impuestos internos, renta aduanera, IEHD e IDH), la participación de los recursos coparticipables se incrementan anualmente.

Tal como muestra el gráfico No. 3, los beneficiarios de estos ingresos que incrementaron su participación en el periodo 2005-2012 fueron los municipios, universidades y el TGN, en tanto que disminuyen su participación las Gobernaciones¹⁸⁶. El TGN es el mayor beneficiario, con el 67 por ciento del total de estos recursos.

Gráfico No. 3
Coparticipación de impuestos por nivel de Gobierno



Nota: Se incorpora a las Universidades como beneficiarias del Sistema de Coparticipación.
Fuente: Elaboración propia a partir de la información del MEFP.

Si relacionamos las transferencias con el PIB, se comprueba en el período observado lo mencionado precedentemente: el TGN incrementa su participación de 12,9 por ciento a 13,7 por ciento del PIB; por su parte, las Gobernaciones sufren una drástica caída de 1,6 por ciento a 0,8 por ciento del PIB.

Tabla No. 12
Evolución histórica de la transferencia de impuestos
(En porcentaje del PIB)

TRANSFERENCIAS	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
TGN	12,9	12,9	13,7	13,9	12,2	12,6	13,8	13,7
GOBERNACIONES	1,6	2,3	2,3	1,1	0,6	0,6	0,8	0,8
MUNICIPIOS	2,7	4,0	4,1	4,9	4,6	4,6	5,0	5,4
UNIVERSIDADES	0,7	1,0	1,1	1,1	1,1	1,0	1,1	1,3
TOTAL	17,9	20,2	21,2	21,0	18,5	18,9	20,7	21,2

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de AASANA.

Las características del sistema actual de transferencias generadas a través de la coparticipación tributaria presentan las siguientes particularidades:

- i. La coparticipación tributaria destinada a las ETAs es abonada por el TGN diariamente a través del Sistema Bancario a las cuentas fiscales de las entidades correspondientes en función de los porcentajes establecidos por norma.

¹⁸⁶ Por la aplicación del DS 29322 de 24/10/2007, que redistribuye los ingresos del IDH.

- ii. La base de cálculo del monto correspondiente a cada ETA considera exclusivamente la “recaudación efectiva” de los ingresos recaudados, tanto de impuestos internos como la renta aduanera, IEHD e IDH.
- iii. La recaudación de los impuestos nacionales a través de certificados de crédito fiscal no son objeto de coparticipación. La emisión de estos instrumentos ha sufrido un notorio incremento, que es perjudicial para los beneficiarios, según la cantidad y equivalencia monetaria.
- iv. El factor de distribución de los recursos coparticipables considera como único parámetro la “población”, es decir, el sistema “per cápita”. Si bien el IEHD y el IDH incorpora factores previos a la distribución como partes iguales y niveles de producción departamental, la población se constituye en el elemento principal de distribución.

VI. Financiamiento de las competencias

La autonomía, de acuerdo a la CPE, implica la elección directa de sus autoridades por las ciudadanas y los ciudadanos, la administración de sus recursos económicos y el ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva, por sus órganos del gobierno autónomo en el ámbito de su jurisdicción y competencias y atribuciones.

La CPE y la LMAD definen la nueva estructura de Estado y las nuevas competencias¹⁸⁷ de cada nivel autonómico y que varían respecto de su tipología. Estas normas determinan la potestad que se tiene sobre una materia y la capacidad legislativa de los diferentes niveles de gobierno: central, departamental, municipal, regional y autonomía indígena originario campesina.

Estos niveles de gobierno, a partir de esta legislación, se encuentran ante un marco, en principio ampliado de competencias, que deben ser objeto de concreción y desarrollo legislativo. Los problemas se manifestarán en el terreno de los recursos financieros necesarios para cumplir con las competencias asignadas, y en consecuencia se hace inevitable determinar los costos y la clarificación de las fuentes de financiamiento oportunas que garanticen su ejecución.

Para analizar la estructura de costos por competencia, se debe establecer con absoluta precisión las facultades y/o funciones que son propias de la competencia transferida; además de otras atribuciones que inciden o condicionan a una materia traspasada; se tiene que entender la problemática de cada uno de los sectores sujetos de su cuantificación, marco legal, avances, problemas y los desafíos emprendidos.

El futuro pacto fiscal, definido en la LMAD, está orientado a analizar las fuentes de recursos públicos con relación a la asignación y el ejercicio efectivo de competencias de las ETAs y el nivel central del Estado. La atribución a diferentes niveles de gobierno de competencias exige establecer la correspondiente distribución de recursos para atender su financiación y garantizar su sostenibilidad.

La administración de los recursos de las ETAs se ejerce en sujeción a los siguientes lineamientos:

¹⁸⁷ Clases de competencias: Privativas, aquellas cuya legislación, reglamentación y ejecución no se transfiere ni se delega; están reservadas para el nivel central del Estado; Exclusivas, aquellas en las que un nivel de gobierno tiene sobre una determinada materia las facultades legislativa, reglamentaria y ejecutiva, pudiendo transferir y delegar estas dos últimas; Concurrentes, aquellas en las que la legislación corresponde al nivel central del Estado y los otros niveles que ejercen simultáneamente las facultades reglamentaria y ejecutiva; y Compartidas, aquellas sujetas a una legislación básica de la Asamblea Legislativa Plurinacional cuya legislación de desarrollo corresponde a las ETAs, de acuerdo a su característica y naturaleza. Las facultades de reglamentar y ejecutar corresponderá a las ETAs.

- i. Sostenibilidad financiera de la prestación de servicios públicos, garantizada por los gobiernos subnacionales, verificando que su programación operativa y estratégica plurianual se enmarque en la disponibilidad efectiva de recursos;
- ii. Autonomía económica financiera, para decidir el uso de sus recursos; (iii) Equidad con solidaridad entre todas las autonomías;
- iv. Coordinación constructiva y lealtad institucional de las ETAs para la implementación de cualquier medida que implique un impacto sobre los recursos de otras entidades; y
- v. Asignación de recursos suficientes para la eliminación de las desigualdades sociales, de género y la erradicación de la pobreza.

Las definiciones de las competencias son generalmente incompletas e imprecisas, y en la práctica, acaban acomodándose como criterios o principios generales; los términos que se anteponen a la descripción de la competencia en cada línea, como política, sistema, régimen, servicio, gestión, promoción, planificación, proyecto, dificultan la relación entre los diferentes niveles de gobierno. Por otra parte, la definición de las competencias concurrentes y compartidas entre el nivel central del Estado y las ETAs que exigen un marco normativo previo de la Asamblea Legislativa Plurinacional son una amenaza constante para cumplir con los objetivos de gestión.

La descentralización administrativa del gasto no ha sido acompañada por cambios simétricos en los recursos; se tradujo en el traspaso de competencias, sin considerar si los mismos contaban con las fuentes de financiamiento necesarias que garanticen su ejecución. Cualquier asignación de competencias debe ir emparejada con una asignación de recursos. La CPE menciona que la asignación o transferencia de competencias debe estar acompañada de la definición de la fuente de los recursos económicos y financieros necesarios para su ejercicio. Consideramos que la asignación de competencias a los distintos niveles de gobierno tiene una estrecha relación con la definición de un sistema de financiamiento, y en consecuencia el costo de la prestación del servicio o de la competencia debe poder ser medido independientemente.

Para garantizar el financiamiento de los servicios transferidos a las ETAs con una cantidad igual al costo efectivo del servicio en el territorio departamental o municipal, el nivel central del Estado debe garantizar el flujo de recursos a las entidades subnacionales, que cuenten con las disponibilidades suficientes para prestar el servicio traspasado, sin sufrir ningún tipo de desequilibrios financieros en sus finanzas públicas.

Los gobiernos subnacionales tienen relativa autonomía en la gestión de sus gastos en el marco de sus competencias; existen transferencias condicionadas; asimismo, están estructuradas reglas fiscales¹⁸⁸ para la distribución de los gastos corrientes y de inversión; en consecuencia, se tiende a un financiamiento de los gastos desigual con derivaciones en su baja calidad¹⁸⁹. La asignación presupuestaria es de carácter inercial y en limitados casos, articulados con la planificación. Se divulga el supuesto que gastar más es mejor para la gestión que gastar menos.

¹⁸⁸ En el caso de los municipios, el límite para el gasto de inversión es del 75 por ciento en un concepto amplio, y el 25 por ciento restante en gastos corrientes, para fines de este cálculo, se aplica sobre el total de todos los ingresos generados, como las transferencias, coparticipación tributaria y los ingresos municipales propios. En el caso de los departamentos, éstos están condicionados a la regla 85 por ciento–15 por ciento, que se basa en el financiamiento de programas y proyectos de inversión con el 85 por ciento de los recursos correspondientes a las regalías departamentales, los recursos del fondo de compensación departamental y las transferencias por la coparticipación de impuestos (IEHD e IDH). El restante 15 por ciento de estos recursos financian los gastos administrativos de sus dependencias.

¹⁸⁹ La calidad del gasto hace referencia a si los recursos públicos están siendo adecuadamente utilizados, ¿llegan a quien debería llegar? ¿Se utilizan total y oportunamente, y generan los resultados esperados?

Las transferencias por coparticipación no guardan relación a un cálculo del costo de las competencias; los recursos asignados a los gobiernos subnacionales siguen una lógica más política que técnica. Los departamentos, en su mayoría, tienen su gasto atado a prioridades establecidas por el Gobierno central. La distribución óptima entre los diferentes recursos será aquella que permita a cada nivel de gobierno atender de forma adecuada las competencias asumidas.

En consecuencia, para evitar efectos perversos en la distribución de los recursos es necesario cuantificar los costos de cada una de las competencias asignadas a cada nivel de gobierno a partir de criterios adecuados y uniformes, acordes con las características de funcionamiento de cada una de las competencias que permitan una interpretación de la distribución de sus gastos.

El reto que enfrenta el país en lo que respecta a las competencias es crear las condiciones necesarias para permitir el desarrollo con un horizonte de largo plazo. Es necesario efectuar un esfuerzo por estimar los costos y el financiamiento de cada una de las competencias asignadas que se requieren para cerrar la “brecha de los sectores”.

Este gasto en proyectos y/o programas sectoriales por cada uno de los niveles de gobierno permitirá que la provisión de bienes y servicios alcance niveles de suficiencia básica, considerando las demandas estimadas de la población y de la actividad económica, y fijar ciertas metas de demanda por cada sector, además de estimar el costo que supondría alcanzar dicha meta a partir de la situación actual.

Se debe resaltar que la brecha obtenida no proviene de una programación de gastos en programas y proyectos en el tiempo, sino que considera el total de inversiones que se requerirían realizar por los distintos niveles de gobierno para alcanzar las metas establecidas en cada sector.

Las responsabilidades de los gobiernos subnacionales establecidas en sus competencias asignadas se tienen que diseñar de acuerdo no sólo a sus capacidades institucionales sino también a su estructura de financiamiento.

VII. Cómo redistribuir mejor las transferencias intergubernamentales

A nivel internacional no existe un consenso único sobre las formas de distribución de los recursos generados por impuestos nacionales, menos precondiciones que se deben cumplir, existen diferentes énfasis. Las experiencias señalan que existen, por una parte, transferencias condicionadas para gastos concretos, destinados a un fin específico que, distribuido con criterios adecuados, contribuyen a reducir las desigualdades entre gobiernos subnacionales; de la misma manera hay experiencias de transferencias no condicionadas de utilización libre que garantizan los recursos y aseguran que todos los niveles de gobierno de un mismo nivel puedan disponer de un volumen de ingresos potenciales. De la misma manera hay experiencias de combinación de ambas, habiendo sido posible identificar algunas buenas prácticas de algunos países de la región.

Recuadro No 2. Buenas Prácticas–Factores de distribución de los Ingresos Nacionales

Argentina

La Constitución Nacional establece que la Ley de Coparticipación fijará un régimen de distribución de recursos fiscales entre la Nación y las Provincias; éste tiene que estar en relación directa con las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas, con criterios de reparto; persigue una coordinación vertical entre las distintas jurisdicciones, la nacional, por un lado, y los estados provinciales, por el otro. Estos últimos asumen una serie de obligaciones tanto por sí como por sus municipios. Del total de recursos que conforman este régimen, el 42,34 por ciento son en beneficio de la Nación; 54,66 por ciento corresponden al conjunto de provincias adheridas; el 2 por ciento en favor de las provincias de Buenos Aires, Chubut, Neuquén y Santa Cruz para el recupero del nivel relativo; y el restante 1 por ciento para la constitución de una Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las provincias.

Las Constituciones de las Provincias señalan que las Municipalidades disponen como recursos de la coparticipación provincial y federal, cuyos porcentajes no pueden ser inferiores al 20 por ciento, que son distribuidos a partir del principio de proporcionalidad y redistribución solidaria: 80,5 por ciento para los Municipios constituidos como tales (se distribuye 21 por ciento en partes iguales y 79 por ciento en función al número de habitantes del Municipio); 3 por ciento con destino a las comunas reconocidas; 1,5 por ciento para la constitución de un fondo destinado a atender situaciones de emergencia y desequilibrios financieros temporarios de las Municipalidades o comunas; 3 por ciento para la constitución de un fondo para financiar gastos de capital de las Municipalidades y comunas; y el restante 12 por ciento con destino a un fondo para el financiamiento de la descentralización del Estado.

Colombia

En virtud de la Constitución Política del Estado, las entidades territoriales participan de los ingresos tributarios de la Nación. La mayor participación corresponde a los recursos del Sistema General de Participaciones. Del total de recursos que conforman este sistema, antes de la distribución territorial se deducen el 4 por ciento (0,52 por ciento con destino a los resguardos indígenas, 0,08 por ciento para distribuirlos entre los municipios cuyos territorios limiten con el Río Grande de la Magdalena, 0,5 por ciento para programas de alimentación escolar y 2,9 por ciento al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales); del saldo se benefician el sector educativo con una destinación condicionada del 58,5 por ciento, 24,5 por ciento con destino específico para el sector salud; 5,4 por ciento con destino específico para agua potable y saneamiento básico; y el saldo 11,6 por ciento para participación con propósito general.

Estos recursos se distribuyen a partir de criterios sectoriales, por ejemplo educación: factores de población atendida, población por atender, reparto entre la población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y equidad, fortaleciendo a la población pobre; salud: población atendida, población afiliada al régimen subsidiado, equidad, metas de vacunación y eficiencia administrativa; agua potable y saneamiento básico: déficit de coberturas, población atendida y balance del esquema solidario y esfuerzo de la entidad territorial en la ampliación de coberturas, niveles de pobreza, cumplimiento de criterios de eficiencia fiscal y administrativa y recursos de la participación de propósito general: en proporción a la población urbana y rural, pobreza relativa, eficiencia fiscal y eficiencia administrativa.

Ecuador

A partir del COOTAD, los gobiernos autónomos descentralizados participan del 21 por ciento de ingresos permanentes y 10 por ciento de los no permanentes del presupuesto general del Estado. En virtud de las competencias constitucionales, el monto total a transferir se distribuirá entre los gobiernos autónomos descentralizados en la siguiente proporción: veintisiete por ciento (27 por ciento) para los consejos provinciales; sesenta y siete por ciento (67 por ciento) para los municipios y distritos metropolitanos; y seis por ciento (6 por ciento) para las juntas parroquiales. Estos recursos se distribuyen conforme a tamaño y densidad de la población; necesidades básicas insatisfechas; logros en el mejoramiento de los niveles de vida; esfuerzo fiscal y administrativo; y cumplimiento de metas del Pan Nacional de Desarrollo y del Plan de Desarrollo del Gobierno Autónomo Descentralizado.

Venezuela

La fuente de estas transferencias, por una parte, es el situado constitucional, equivalente a un máximo del veinte por ciento del total de los ingresos ordinarios estimados anualmente por el fisco nacional, distribuidos entre los Estados y el distrito capital, en la forma siguiente: 30 por ciento por partes iguales y el 70 por ciento restante en proporción a la población. A los Municipios de cada Estado les corresponde, en cada ejercicio fiscal, una participación no menor del 20 por ciento del situado y de los demás ingresos ordinarios del respectivo Estado, distribuido por factores de población y extensión territorial.

Otra fuente de transferencias es la asignación económica especial derivada de minas e hidrocarburos en beneficio de los Estados y el distrito capital. El porcentaje que se destina a los municipios no puede ser menor al 40 por ciento de las asignaciones económicas de cada Estado del distrito capital; se distribuye por factores de población y extensión territorial.

La utilización de una u otra forma, o la combinación de ambas, necesariamente requiere de la incorporación de nuevos criterios, para que esta nueva estructura de distribución pueda ser aplicada con éxito. Bolivia debería reflexionar en qué medida estos factores o precondiciones deben existir en el país y qué reformas serán necesarias para alcanzarlas.

La actual asignación de transferencias utiliza diferentes criterios de distribución. Contiene básicamente dos elementos¹⁹⁰: por una parte, la fórmula de población para los impuestos nacionales y, por otra, la dotación de un fondo con un porcentaje fijo en el caso del IEHD, como medida para promover mayor equidad departamental.

A. Nuevos factores para distribución de transferencias

Se debe diseñar un nuevo sistema de transferencias que pretenda cubrir las brechas existentes en los diferentes niveles de gobierno (desequilibrios verticales) originados por una desigual descentralización de gastos y de recursos, y tender a corregir las desigualdades existentes entre entidades del mismo nivel de gobierno (desequilibrios horizontales).

Al componente poblacional, se deberían adicionar otras variables que en conjunto tiendan a reducir los desequilibrios existentes. Se debe diseñar un esquema de distribución que permita interpretar correctamente las necesidades de los diferentes niveles de gobierno.

Al factor población se argumenta que ésta es una medida orientada a promover la equidad en la asignación de los ingresos, aunque no está claro que ésta sea la mejor manera de promover un desarrollo más equitativo, ya que este criterio de distribución no toma en cuenta las diferencias que se observan entre entidades respecto de sus necesidades, los costos de prestar servicios.

De manera similar, no fomenta el esfuerzo fiscal de las entidades y promueve un sesgo a favor de los gobiernos subnacionales con mayor población. Adicionalmente, los censos de población y vivienda, que se constituyen en la base para el cálculo de los factores de distribución, son realizados, por su complejidad, cada 10 años, lo que no necesariamente muestra la realidad poblacional en las diferentes entidades territoriales.

A partir de las buenas prácticas observadas, se ha sistematizado la distribución de recursos, considerando nuevos factores; así, se evalúa la ponderación de cada indicador que influye en un determinado gobierno subnacional.

Los factores considerados para la introducción de este modelo son:

- i. Población. Número de habitantes en la jurisdicción territorial.
- ii. Superficie. Extensión de la jurisdicción territorial.
- iii. Densidad Demográfica. Volumen de población con respecto al territorio. Se expresa de manera habitual en habitantes por kilómetro cuadrado.
- iv. Esfuerzo Fiscal. Capacidad de recaudar ingresos propios. El propósito es fomentar el esfuerzo fiscal de las entidades subnacionales. Se calcula a través de la recaudación per cápita.

¹⁹⁰ Por su carácter limitado, no se considera en el análisis la distribución de los recursos HIPC.

- v. Pobreza Moderada. Define la pobreza como condición de estar debajo de un umbral relativo de pobreza.
- vi. Crecimiento Económico. Que reemplaza al concepto de desarrollo económico en el municipio o departamento. Se considera el crecimiento anual al PIB.
- vii. Combinación 50 por ciento partes iguales y 50 por ciento población. Armoniza la población con un factor fijo que corresponde al total de departamentos o municipios, con el propósito de buscar mayor equidad. Se considera este factor por la experiencia actual en la distribución del IEHD.

Con la finalidad de facilitar la valoración y una calificación simple del impacto del factor en las transferencias, se asigna puntajes (1 = Mayor ponderación, y 9 ó 10 = Menor ponderación)¹⁹¹. La combinación y la ponderación de estos factores permitirán moderar los desbalances existentes con la actual distribución de los ingresos.

En el caso de las Gobernaciones, los resultados muestran que el factor “Población” beneficia a los departamentos con mayores habitantes, como La Paz, 27 por ciento (1), Santa Cruz 26,5 por ciento (2), y los menos beneficiados son los departamentos de Beni, 4,2 por ciento (8) y Pando, 1,1 por ciento (9) de los ingresos. Si incorporamos el factor “Pobreza”, la situación es diferente, ya que los departamentos más favorecidos, desde el punto de vista de la distribución de ingresos, sería Potosí, 15,6 por ciento (1) y Chuquisaca, 14,8 por ciento (2), y los menos favorecidos Pando, 9,2 por ciento (8) y Santa Cruz, 8,3 por ciento (9) porque son los departamentos donde existe menor pobreza moderada. (Más detalles ver tabla No. 13).

Tabla No. 13
Ponderación de los Factores de Distribución de Recursos- Gobernaciones

FACTORES	Chuquisaca	La Paz	Cochabamba	Oruro	Potosí	Tarija	Santa Cruz	Beni	Pando	Orden de Medición
Población	5	1	3	6	4	7	2	8	9	Mayor es mejor
	5,7%	27,0%	17,5%	4,9%	8,2%	4,8%	26,5%	4,2%	1,1%	
Superficie	8	3	6	7	4	9	1	2	5	Mayor es mejor
	4,7%	12,2%	5,1%	4,9%	10,8%	3,4%	33,7%	19,4%	5,8%	
Densidad Demográfica	6	8	9	5	3	7	4	2	1	Menor es mejor
	5,2%	2,9%	1,8%	6,3%	8,3%	4,5%	8,1%	29,4%	33,5%	
Esfuerzo Fiscal	1	7	8	5	4	2	9	6	3	Mayor es mejor
	30,8%	6,0%	4,5%	8,3%	14,0%	14,4%	1,7%	6,3%	14,1%	
Pobreza Moderada	2	5	6	4	1	7	9	3	8	Mayor es mejor
	14,8%	10,2%	10,1%	11,2%	15,6%	9,5%	8,3%	11,2%	9,2%	
Crecimiento Económico	8	6	4	2	1	9	7	5	3	Menor es mejor
	4,4%	5,9%	8,8%	17,7%	35,3%	3,9%	5,0%	7,1%	11,8%	
50% Partes Iguales, 50% Población	5	1	3	6	4	7	2	8	9	Mayor es mejor
	8,4%	19,1%	14,3%	8,0%	9,7%	8,0%	18,8%	7,7%	6,1%	

Fuente: Elaboración propia.

¹⁹¹ Ponderación de 1 a 9 en el caso de las Gobernaciones, y de 1 a 10 para los Municipios. 1, se beneficia el gobierno subnacional, y 9 o 10, castiga al gobierno subnacional.

En lo referido a los Municipios, los resultados revelan que utilizando el factor esfuerzo fiscal, los Gobiernos Municipales más beneficiados en la distribución de recursos son La Paz, 14,4 por ciento (1), y Potosí, 12,7 por ciento (2), por su mayor capacidad recaudatoria. Por su parte, los menos beneficiados son Trinidad, 5,9 por ciento (9), y El Alto, 4,5 por ciento (10). Respecto a la densidad demográfica, los favorecidos son Trinidad, 6,3 por ciento (1), y Cobija, 3,3 por ciento (3), y los menos favorecidos Cochabamba y El Alto, 0,2 por ciento cada uno (9 y 10), por la concentración de la población en su jurisdicción municipal. La simulación, en este caso, muestra resultados parciales, en vista de que no fueron considerados la totalidad de los 340 municipios, habiendo considerado sólo los nueve municipios capitales de departamento más El Alto (más detalles ver tabla No. 14).

Tabla No. 14
Ponderación de los Factores de Distribución de Recursos - Municipios

Orden de Medición	Sucre	La Paz	El Alto	Cochabamba	Oruro	Potosí	Tarija	Santa Cruz	Trinidad	Cobija	Orden de Medición
Población	6	3	2	4	5	8	7	1	9	10	Mayor es mejor
	2,6%	7,6%	8,5%	6,3%	2,6%	1,9%	2,0%	14,5%	1,1%	0,5%	
Superficie	3	2	9	10	5	7	1	6	4	8	Mayor es mejor
	0,16%	0,18%	0,03%	0,03%	0,15%	0,11%	0,19%	0,12%	0,16%	0,04%	
Densidad Demográfica	4	7	10	9	6	5	3	8	1	2	Menor es mejor
	2,6%	1,0%	0,2%	0,2%	2,3%	2,5%	3,8%	0,3%	6,3%	3,3%	
Esfuerzo Fiscal	6	1	10	5	3	2	7	4	9	8	Mayor es mejor
	9,5%	14,4%	4,5%	10,5%	11,7%	12,7%	8,7%	11,2%	5,5%	8,5%	
Pobreza Moderada	2	5	6	4	1	7	9	3	8	8	Mayor es mejor
	11,9%	8,2%	8,2%	8,1%	9,0%	12,5%	7,7%	6,6%	9,0%	7,4%	
Crecimiento Económico	9	7	6	4	2	1	10	8	5	3	Menor es mejor
	3,8%	4,9%	5,7%	8,5%	17,1%	34,1%	3,4%	4,3%	6,8%	11,4%	
50% Partes Iguales, 50% Población	6	3	2	4	5	8	7	1	9	10	Mayor es mejor
	1,4%	3,9%	4,4%	3,3%	1,5%	1,1%	1,2%	7,4%	0,7%	0,4%	

Fuente: Elaboración propia.

Se aclara que los criterios considerados en esta sistematización no son los únicos, pudiéndose discutir otros adicionales, debiéndose evaluar también la incorporación de indicadores sectoriales (salud, educación, infraestructura) que coadyuven a la solución de los desbalances. Para este análisis es importante incorporar el factor “costo competencial” como otra opción para la distribución de los recursos.

VIII. Consideraciones finales

El comportamiento de la economía nacional ha tenido resultados positivos, debido fundamentalmente al auge de las exportaciones, principalmente de las materias primas. Se ha revertido el resultado fiscal de un déficit en el año 2005 a un superávit en el año 2012, siete años consecutivos de resultados positivos. El principal factor que ha determinado esta reversión es la introducción del IDH¹⁹², así como por el aumento de los precios internacionales de las materias primas. La inversión pública ejecutada aumentó sustancialmente en los años observados, llegando a US\$ 2.874 millones en el año 2012.

A pesar del resultado positivo del SPNF, se incrementa la deuda pública, situándose en US\$ 8.947 millones, US\$ 4.751 millones como deuda interna y US\$ 4.196 millones de deuda externa, con tendencias crecientes en los últimos años.

¹⁹² En este contexto, las finanzas públicas en Bolivia son altamente dependientes de una fuente volátil de ingresos, que se constituye en uno de los principales problemas de la gestión fiscal. Desde el 2005 los ingresos del sector de hidrocarburos han representado cerca al 48 por ciento de los ingresos totales del Sector Público.

El resultado global del SPNF se explica en gran medida por los superávits fiscales en los gobiernos subnacionales, que ha marcado la tendencia en estos últimos años. Estos resultados positivos han ocasionado una acumulación de saldos en bancos en las Entidades Territoriales en forma creciente: 3,7 por ciento del PIB el año 2005 a 7,4 por ciento del PIB el año 2012¹⁹³. El resultado fiscal del SPNF puede ser revertido cuando Gobernaciones y Municipios utilicen sus depósitos bancarios.

La inequidad en las transferencias de los recursos hidrocarburíferos (IEHD e IDH) y las regalías es alta entre los gobiernos subnacionales. Lo mismo vale para el gasto en inversión entre los departamentos y municipios. Las ETAs tienen diferentes prioridades en el gasto.

La solución de las desigualdades de hecho es uno de los principales problemas que debe enfrentar el país. La distribución de los recursos en cuanto a transferencias por coparticipación de impuestos es altamente desigual. También lo son los ingresos propios, aun siendo éstos muy reducidos.

La baja capacidad institucional de los gobiernos subnacionales en la mayoría de los casos coincide con su discreción considerablemente grande en el gasto. Por otro lado, los departamentos, en su mayoría, tienen su gasto ligado a las prioridades establecidas por el nivel central del Estado, indistintamente de las competencias asignadas. Existen problemas de gestión de los recursos en los diferentes sectores, principalmente en educación y salud¹⁹⁴, que podrían aumentarse en los gobiernos subnacionales, dada su baja capacidad de gestión.

La concentración de la población y de la actividad económica en pocos departamentos y en pocos municipios ha condicionado una pérdida de perspectiva sobre la integración económica y productiva del país y sobre la asignación del gasto público, así como una inequidad relativa en cuanto a la distribución de los servicios y, naturalmente, en cuanto a la creación territorial de la riqueza. Esta realidad, a su vez, ha determinado un desarrollo urbano muy desigual que implica disparidades en el poblamiento urbano y rural.

Un alto porcentaje de los ingresos de los departamentos está asociado al comportamiento de variables exógenas, como precios y volúmenes de materias primas (IDH y regalías). Por otro lado, es importante crear fondos de estabilización, con el propósito de garantizar los componentes del ingreso fiscal, principalmente por la volatilidad asociada con los recursos hidrocarburíferos. Los niveles futuros de ingresos son inciertos. Estos fondos deben compensar los desequilibrios fiscales o reducir brechas fiscales.

El crecimiento de la recaudación en certificados de crédito fiscal es perjudicial para todos los beneficiarios, según la cantidad y su equivalencia monetaria. Se debe buscar un mecanismo que limite la emisión de estos instrumentos y garantice el traspaso de los recursos mínimamente establecidos en los presupuestos anuales, lo que permitirá evitar que los recursos que reciben las entidades subnacionales resulten mermados por esta causa.

De acuerdo con la información analizada se puede inferir que existen márgenes potenciales en la recaudación de impuestos, principalmente en los municipios. Se debe tender a aumentar la presión tributaria, que puede resultar no necesariamente por incremento en alícuotas, sino actualizando gradualmente la base imponible y medidas administrativas de conciencia tributaria. No se debe descartar la liberación de algunas fuentes tributarias al margen de las establecidas en la Ley de Clasificación de Impuestos.

¹⁹³ De US\$ 356 millones en 2005 a US\$ 1.987 millones en 2012.

¹⁹⁴ Demanda de nuevos ítems, requerimientos de incrementos salariales, distribución departamental de ítems, demanda de nuevos hospitales

Los diferentes niveles de gobierno tienen que encarar los problemas institucionales y de gestión de recursos a largo plazo directamente, o bien coordinadamente. Por otro lado, hay fondos disponibles en caja y bancos, y existe un riesgo que las ineficiencias en la provisión de servicios se perpetúen e incluso empeoren cuando no se logran alterar las estructuras institucionales básicas. Por tanto, es importante trabajar en forma paralela en resolver los problemas de gestión de recursos.

El cofinanciamiento debe ser una alternativa de generación de recursos. En la actualidad se tiene poca práctica en este mecanismo, especialmente en los departamentos, los municipios con las contribuciones especiales, esquemas de colaboración que han generado algunas expectativas, prácticas utilizadas en mayor proporción en municipios rurales que urbanos.

A partir de la CPE y la LMAD existe un nuevo marco regulador de las autonomías territoriales necesitadas de desarrollo y ejecución; se ha ampliado el marco competencial de los diferentes niveles de gobierno, con consecuencias en el ensanchamiento del ámbito de sus responsabilidades en el gasto público que exige una mejor distribución de los recursos y la exploración de nuevas fuentes de financiamiento. La estructura competencial presenta un panorama amplio en responsabilidades, precisado en muchos casos de mayor clarificación y desarrollo.

Las nuevas necesidades de financiamiento de los diferentes niveles de gobierno y su sostenibilidad dependerán de la cuantificación de los costos de cada una de las competencias traspasadas. Es importante cuantificar los costos de la provisión de bienes y servicios, y comparar contra los beneficios de sus residentes.

Las transferencias del nivel central del Estado por el rendimiento tributario seguirán siendo un mecanismo muy importante para lograr compensaciones por necesidades de gasto. Se debe evaluar la fórmula de reparto de recursos a través de la incorporación de otros factores diferentes a la población que permita la reducción de los desequilibrios existentes. Ante todo, la fórmula determinada debe ser transparente y permitir su estimación con un alto grado de certidumbre.

Será importante que los recursos destinados a los diferentes niveles de gobierno se gasten adecuadamente y tengan un impacto en la reducción de las brechas de los sectores. En términos generales, un sistema de transferencias intergubernamentales debe proporcionar una asignación apropiada equitativa, solidaria, aceptable y estable de los ingresos tributarios entre los diferentes niveles de gobierno.

IX. Bibliografía

Dirección de Presupuestos Gobierno de Chile (2013). “Indicador del balance cíclicamente ajustado, Metodología y resultados”. Junio de 2013. Ver http://www.dipres.gob.cl/594/articles-89713_BCA_2013.pdf.

Evia y Pacheco (2010). *Sector informal y políticas públicas en América Latina*. SOPLA, Konrad Adenauer Stiftung.

Ferrufino, Rubén y Muriel Beatriz (2012). *Regulación laboral y mercado de trabajo, principales desafíos para Bolivia*. Fundación Milenio y Embajada Real de Dinamarca.

Marcel, Mario; Tokman, Marcelo, “Balance Estructural: la base de la nueva regla de política fiscal chilena”, *Revista Economía*, Volumen 4, No. 3, Banco Central de Chile, 2001.

Moore, M. (2008), “Between coercion and contract: competing narratives on taxation and governance”, *Taxation and State-Building in Developing Countries. Capacity and Consent*, D. Bräutigam, O. H. Fjeldstad and M. Moore (eds.), Cambridge University Press.

CAPÍTULO NOVENO

Propuestas para la profundización de la autonomía impositiva subnacional

Carlos Rocabado Mejía¹⁹⁵

Resumen

El sistema tributario es, sin duda, uno de los componentes fundamentales del régimen fiscal autonómico. Desde la implementación de las bases del sistema de coparticipación, en los años noventa, han ido surgiendo distintas propuestas para la reforma y mejora de la estructura impositiva subnacional. Estos estudios y posicionamientos abarcan varios ámbitos, desde el académico hasta el político. A partir de estas propuestas se ha sistematizado una serie de temáticas tributarias que pueden ser parte de la discusión y de los acuerdos a ser alcanzados en el futuro Pacto Fiscal. Si bien teóricamente se ha avanzado en distintas iniciativas para reafirmar las bases tributarias de las autonomías, existe el riesgo de que en este campo las reformas sean mínimas en favor del sistema de transferencias intergubernamentales estrechamente ligado al ámbito impositivo.

Palabras Clave: Bolivia, Pacto Fiscal, Tributación, Impuestos.

I. Ingresos subnacionales y autonomía fiscal

La posibilidad de que Bolivia pueda ser el escenario de un Pacto Fiscal se constituye en una oportunidad única a corto plazo para mejorar distintas áreas ligadas a la hacienda pública. Una de ellas, relacionada directamente con las relaciones intergubernamentales, es la del reparto de los distintos ingresos generados en el país entre los diferentes niveles de gobierno.

Como parte del estudio del continuo proceso de descentralización boliviano, el financiamiento de las autonomías es un tema que ha suscitado interés permanente. Desde que se otorgó potestad tributaria a los municipios con la Ley de Participación Popular el año 1994, la generación de tributos propios, el sistema de transferencias intergubernamental, la gestión presupuestaria y de endeudamiento subnacional, y la composición y ejecución del gasto, como componentes de lo que se entiende como descentralización fiscal, son temáticas regularmente estudiadas y evaluadas. De manera paralela, el concepto de autonomía fiscal, entendido como el uso de más y mejores ingresos fiscales por parte de los distintos gobiernos autónomos subnacionales, también cobra una relevancia mayor a medida que el régimen autonómico boliviano se consolida y transforma.

El capítulo presente se concentra en un aspecto específico de la fiscalidad autonómica, aquél de la tributación subnacional. La tributación puede ser considerada como el principal componente de los ingresos autónomos, si bien tiene estrecha relación con otros ingresos como las transferencias, recursos que pueden ser tildados de autonómicos pero que definitivamente no son autónomos. Es decir, los tributos considerados como propios por los gobiernos subnacionales se constituyen en la fuente más importante de autonomía fiscal subnacional.

¹⁹⁵ Especialista en descentralización y tributación. Licenciado en Economía por la Universidad Católica de Lovaina. Master en Finanzas por la Universidad de Reading. Candidato a Doctor en Gobernabilidad y Administración Pública por el Instituto Ortega y Gasset–Universidad Complutense de Madrid. Sus últimas publicaciones son: “Desafíos para la constitución de un pacto fiscal en Bolivia”, *Serie grupo sobre política fiscal y desarrollo*, Nº 5 (La Paz: CEDLA, 2013); “Cambios demográficos y ajustes horizontales de escaños” en *Análisis e Investigaciones*, Nº 1 (La Paz: UMSA–Fundación Hanns Seidel, 2013); “La Paz: Análisis de la naciente autonomía fiscal-financiera departamental”, en *Cuadernos de Políticas Públicas* Nº 2 (La Paz: PNUD, 2013); “Régimen fiscal autonómico y autonomía fiscal: un breve balance”, en *Ensayos sobre la autonomía en Bolivia* (La Paz: Ministerio de Autonomías, 2012).

El Pacto Fiscal es un escenario hipotético para mejorar, en este momento, la asignación de tributos, el diseño de los mismos y las recaudaciones de las autonomías. Existen diversas propuestas relacionadas con estos objetivos que se han ido generando a partir de la propia experiencia nacional en la materia, las cuales serán abordadas en las secciones siguientes para concluir con criterios específicos para la propuesta de políticas públicas sobre la materia y algunos comentarios finales.

A. Primera etapa del financiamiento autónomo subnacional: 1994-2005

El proceso de Participación Popular fue el inicio de una asignación tributaria verdaderamente autónoma y significativa hacia los gobiernos subnacionales, en este caso, a los municipios. Si bien existían asignaciones tributarias regionales anteriores, las regalías departamentales y ciertas tasas y patentes municipales, su importancia desde el punto de vista de la gestión autónoma es discutible. Por un lado, las regalías departamentales asignadas desde la década de 1930 a los departamentos tuvieron, hasta el siglo XXI, una importancia relativa.

Sólo con la Constitución Política del Estado (CPE) de 2009 se consolidó esta asignación y, aun así, la asignación de estos recursos tiene un carácter pluri-nivel; no son las gobernaciones, los gobiernos departamentales, los únicos y exclusivos receptores de estos ingresos, por lo que las regalías deben verse más como una asignación regional que como una asignación hacia un gobierno subnacional específico. Por otro lado, las tasas y patentes municipales no fueron, y siguen sin serlo hoy, fuente primaria de recursos para los gobiernos locales, puesto que conceptualmente están ligados a servicios y provisión de bienes específicos.

La Participación Popular otorgó a los municipios los ingresos del impuesto a los inmuebles urbanos, a la propiedad rural y a los vehículos automotores, motonaves y aeronaves (Ley Nº 1551¹⁹⁶). Estos tres tributos se consolidarían en dos impuestos: el Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles (IPBI) y el impuesto a la Propiedad de Vehículos Automotores (IPVA) el mismo año 1994, mediante Ley Nº 1606. La mayor parte de la propiedad rural quedaría en todo caso fuera del hecho generador del impuesto a los inmuebles: “propiedad de comunidades originarias, ex haciendas, comunidades nuevas, ayllus, capitanías, tentas, pueblos llamados indígenas, grupos étnicos, tribus selvícolas y otras formas de propiedad colectiva y/o proindivisa que forman parte de las comunidades y la pequeña propiedad campesina”¹⁹⁷ son sujeto de exención hasta el día de hoy, lo cual podría considerarse como una primera asimetría existente en las bases tributarias inmobiliarias entre municipios urbanos y municipios rurales. Esta exención ha sido inclusive constitucionalizada en la CPE de 2009 (Art. 394.II).

Otro hito de las reformas del gobierno de Sánchez de Lozada en términos de descentralización fiscal fue la asignación a las antiguas prefecturas del 25 por ciento de los ingresos del Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD)¹⁹⁸. A primera vista se evidencia que ambas asignaciones tributarias tienen significativas diferencias. Los impuestos asignados al nivel municipal tienen un componente de origen territorial; es decir, los municipios recaudan lo generado en sus respectivas jurisdicciones, de acuerdo a los principios básicos del federalismo fiscal, que aconsejan la asignación de impuestos con bases de poca movilidad a los niveles locales de administración.

¹⁹⁶ Llama la atención el artículo 19.C.2 de la Ley Nº 1551, que permitía la creación de impuestos municipales por simple Ordenanza Municipal. Si bien estos impuestos debían enmarcarse dentro de las disposiciones constitucionales, no hay constancia de que algún municipio hubiese utilizado dicha otorgación de potestades tributarias.

¹⁹⁷ Ley Nº 1606, artículo 53.b.

¹⁹⁸ Un 20 por ciento de este 25 por ciento, es decir un 5 por ciento del total del IEHD, fue posteriormente asignado a las universidades públicas, mediante Ley Nº 1981 de 1999.

En cambio, el IEHD asignado a los departamentos no tiene una correspondencia territorial en cuanto a su origen. El impuesto es recaudado por la administración del nivel central del Estado, y del total asignado a los departamentos, un 50 por ciento se distribuye por población departamental y otro 50 por ciento a partes iguales entre los nueve departamentos (Ley N° 1654). Por otro lado, no se reasignó la potestad tributaria de este impuesto al nivel subnacional; el IEHD continuó siendo de dominio nacional, por lo que este impuesto se equipara, por lo tanto, al resto de transferencias presentes en el sistema fiscal autonómico boliviano. No puede decirse que esta diferenciación fiscal no haya estado en línea con la filosofía del gobierno de turno en términos políticos, que privilegió la autonomía municipal por encima de la departamental a la hora de iniciar el proceso de descentralización nacional.

Es necesario también explicar ciertas transferencias hacia los niveles subnacionales de gobierno generadas al mismo por la Participación Popular, al estar ligadas éstas al régimen impositivo nacional, sujeto privilegiado de este capítulo. La Ley N° 1551 creó el régimen de coparticipación tributaria a partir de una bolsa de recursos que se constituyó en principio de los siguientes impuestos:

- I. El Impuesto al Valor Agregado (IVA).
- II. El Régimen Complementario del IVA (RC-IVA).
- III. El Impuesto a la Renta Presunta de Empresas (IRPE), luego reemplazado por el Impuesto a las Utilidades de las Empresas (IUE).
- IV. El Impuesto a las Transacciones (IT).
- V. El Impuesto a los Consumos Específicos (ICE).
- VI. El Gravamen Aduanero Consolidado (GAC).
- VII. El Impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes (TGB).
- VIII. El Impuesto a las Salidas al Exterior (ISAE).

De la recaudación efectiva¹⁹⁹, un 20 por ciento se asignó a los municipios, los cuales se dividirían la bolsa mediante una asignación per cápita, y un 5 por ciento a las universidades públicas. A nivel departamental, se asignó, además del 25 por ciento inicial, un 10 por ciento adicional del IEHD a los departamentos que estuviesen por debajo del promedio nacional de regalías, a través de lo que se denominó el Fondo Nacional de Compensación.

Esta fórmula no previó que dicho promedio podría alcanzar altos niveles debido a la importancia de los yacimientos en Tarija, por lo que inclusive departamentos productores de hidrocarburos llegan a estar por debajo de dicho promedio, y por lo tanto llegan a convertirse en acreedores de dicho fondo. Junto a estos impuestos, la participación del 12 por ciento de la producción de hidrocarburos vía regalías —11 por ciento a los departamentos productores, 0,33 por ciento a Pando y 0,66 por ciento a Beni— vino a completar el conjunto de transferencias con base tributaria que se conformó en la década de los noventa.

¹⁹⁹ Esta aclaración presente en la Ley N° 1551 es un precedente para ciertas discusiones posteriores sobre qué recaudación exactamente tendría que ser coparticipada.

B. Últimas Reformas: 2004-2011

La constitución del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), mediante Ley N° 3058 de 2005, representó no sólo un shock fiscal para el país, sino también una manera nueva de asignar recursos y transferencias a las regiones.

El reparto original de la ley a los departamentos fue adaptado por sucesivos decretos supremos para contener no sólo a las antiguas prefecturas —la diferenciación entre departamentos y gobiernos o administraciones departamentales ha sido siempre utilizada para interpretar la naturaleza de ciertos repartos, específicamente los ligados a hidrocarburos— sino también a los municipios, además de otro tipo de receptores no territoriales (Fuerzas Armadas, universidades, fondos).

En términos de dominios tributarios, la aparición del IDH no significó evidentemente una redistribución impositiva entre niveles de gobierno, sino un aumento de los recursos percibidos por las autonomías a través de transferencias. Es importante recalcar, en todo caso, que los importes asignados a los niveles departamental y municipal, que multiplicaron los recursos disponibles para los gobiernos autónomos, pueden ser interpretados como un avance sin vuelta atrás. Es decir, cualquier reasignación tributaria futura entre niveles de gobierno, en el caso de que fuese deseable y posible, debe considerar que ya no es posible volver a niveles absolutos de recursos, en términos monetarios, anteriores a 2005, a la hora de asignar ingresos a los gobiernos subnacionales.

Otro impuesto creado en la última década es el Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF), que fue constituido en 2004 (Ley N° 2646) con una duración programada de 24 meses, pero que sin embargo continúa vigente hasta la fecha mediante sucesivas renovaciones. Este impuesto es asignado en su totalidad al nivel central del Estado, aunque sí ha habido propuestas para que sea incluido en la bolsa de coparticipación.

La nueva Constitución Política del Estado de 2009, como norma de larga perspectiva y de visión global, no incluye ninguna disposición específica sobre distribución de tributos entre los distintos gobiernos. Esta característica constitucional fue observada en su momento, puesto que la CPE sí contiene disposiciones en cuanto a las competencias de los distintos niveles de gobierno, ligadas directamente a las responsabilidades de gasto de cada administración. La CPE contiene, en todo caso, importantes disposiciones en cuanto a la potestad tributaria subnacional, tanto dentro del régimen competencial como dentro del régimen económico, que se han desarrollado tanto en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD) N° 31 de 2010 y en la Ley de Clasificación y Definición de Impuestos y de Regulación para la Creación y/o Modificación de Impuestos de Dominio de los Gobiernos Autónomos N° 154 de 2011.

El artículo 341 de la CPE es el único que menciona algo sobre rentas subnacionales, en este caso de manera general y para el ámbito departamental. Sin embargo, contiene la sutileza antes mencionada por la cual ciertos recursos, en este caso las regalías, pueden ser vistas como fuente tributaria a ser asignada entre varios niveles de gobierno y no sólo para el gobierno departamental en específico.

Entre la LMAD y la Ley N° 154 se crearon los impuestos al juego (IJ), asignado en 100 por ciento al nivel central del Estado, y a la Participación en Juegos (IPJ), asignado en un 70 por ciento al nivel central del Estado, un 15 por ciento a los departamentos y un 15 por ciento a los municipios (Ley N° 60 de 2010). El reparto horizontal para cada nivel de gobierno del IPJ se efectúa en un 60 por ciento de acuerdo al número de habitantes y un 40 por ciento por índice de pobreza, en lo que vendría a ser otra fórmula alternativa de distribución horizontal de recursos dentro del régimen tributario nacional, adicional a las de la coparticipación, IEHD, IDH y al reparto no tributario de los recursos del Diálogo 2000-HIPC II.

El último impuesto a ser creado ha sido el Impuesto a la Venta de Moneda Extranjera (IVME), mediante un canal normativo que solía ser prohibido en el pasado. En efecto, este impuesto fue creado por una ley de modificaciones al Presupuesto General del Estado (Ley Nº 291 de 2012), y debería tener en principio un carácter transitorio de 36 meses. El total de la recaudación de este impuesto está asignado al nivel central del Estado.

C. Potestades tributarias constitucionales y dominios tributarios de la Ley Nº 154

La CPE de 2009 consolidó la potestad tributaria de las Entidades Territoriales Autónomas (ETA), aunque no quedó claro si esta potestad era originaria o derivada; el texto constitucional da lugar a distintas interpretaciones en los artículos referidos al tema.

En términos potestativos, los departamentos recibieron las siguientes competencias exclusivas (Art. 300.I):

22. Creación y administración de impuestos de carácter departamental, cuyos hechos imposables no sean análogos a los impuestos nacionales o municipales.
23. Creación y administración de tasas y contribuciones especiales de carácter departamental.

Los municipios recibieron competencias análogas (Art. 302.I):

19. Creación y administración de impuestos de carácter municipal, cuyos hechos imposables no sean análogos a los impuestos nacionales o departamentales.
20. Creación y administración de tasas y patentes a la actividad económica y contribuciones especiales de carácter municipal.

En una lectura parcial de la Constitución, estas disposiciones parecerían otorgar una potestad tributaria originaria a los gobiernos subnacionales, incluyendo a las Autonomías Indígena Originario Campesinas (AIOC), que pueden asumir competencias municipales como propias (Art. 303.I); estarían fuera de este ámbito potestativo las autonomías regionales, que, al ser receptoras de las competencias departamentales sólo por transferencia o delegación (Art. 301), no pueden ser titulares de la facultad legislativa sobre dichas competencias (Art. 297.I.b).

Sin embargo, una serie de disposiciones adicionales hacen pensar que la potestad tributaria de las ETA puede finalmente depender de leyes emanadas del nivel central del Estado. Por ejemplo, dentro del mismo capítulo de régimen competencial, es competencia exclusiva del nivel central la política fiscal (Art. 298.II.23) y, sobre todo, es concurrente la competencia de regulación para la creación y/o modificación de impuestos de dominio exclusivo de los gobiernos autónomos (Art. 299.I.7).

En la Constitución, en la parte correspondiente a organización económica, se establecen adicionalmente los principios de la política fiscal, competencia exclusiva del nivel central del Estado, según lo ya observado en el régimen competencial. Estos principios, capacidad económica, igualdad, progresividad, proporcionalidad, transparencia, universalidad, control, sencillez administrativa y capacidad recaudatoria (Art. 323.I) tienen un carácter claramente impositivo, más que fiscal en términos generales, y según las interpretaciones posteriores a la Constitución, especialmente aquélla de la Ley Nº 154 (Art. 10), son de aplicación directa sobre los impuestos de todos los niveles de gobierno. La Constitución también establece los límites a la potestad tributaria subnacional bajo cuatro reglas claras y básicas. Las ETA (Art. 323.IV):

1. No podrán crear impuestos cuyos hechos imponibles sean análogos a los correspondientes a los impuestos nacionales u otros impuestos departamentales o municipales existentes, independientemente del dominio tributario al que pertenezcan.
2. No podrán crear impuestos que graven bienes, actividades, rentas o patrimonios localizados fuera de su jurisdicción territorial, salvo las rentas generadas por sus ciudadanos o empresas en el exterior del país. Esta prohibición se hace extensiva a las tasas, patentes y contribuciones especiales.
3. No podrán crear impuestos que obstaculicen la libre circulación y el establecimiento de personas, bienes, actividades o servicios dentro de su jurisdicción territorial. Esta prohibición se hace extensiva a las tasas, patentes y contribuciones especiales.
4. No podrán crear impuestos que generen privilegios para sus residentes, discriminando a los que no lo son. Esta prohibición se hace extensiva a las tasas, patentes y contribuciones especiales.

Hasta este punto, sería posible pensar que la potestad tributaria originaria de las autonomías tiene sólo dos limitaciones también constitucionales: los límites ya mencionados y el cumplimiento de los principios detallados. Sin embargo, es a partir de la concurrencia establecida en el Artículo 299.1.7 y sobre todo al Artículo 323.III (“La Asamblea Legislativa Plurinacional, mediante ley, clasificará y definirá los impuestos que pertenecen al dominio tributario nacional, departamental y municipal”) que se han construido las bases para una potestad tributaria subnacional más bien derivada, reflejada en el texto de la Ley Nº 154.

Esta ley ordena los distintos dominios tributarios nacionales y subnacionales, y a la vez especifica que los dominios autonómicos no pueden expandirse más allá de los campos que la misma ley define. Es más, esta norma establece explícitamente un principio residual por el cual el nivel central del Estado se otorga la potestad de crear otros nuevos tributos que no estén ya atribuidos a las ETA (Art. 6.II).

De acuerdo a esta ley y a las normas posteriores, los dominios tributarios finales de cada nivel de gobierno son, por lo tanto, los definidos en la Tabla No. 1.

Como se puede apreciar, la Ley Nº 154, además de limitar la potestad tributaria subnacional y definir ciertos procedimientos y prácticas para su ejercicio, también ha efectuado tres acciones sobre los dominios tributarios:

1. Ha creado nuevos dominios tributarios. Por un lado, los impuestos medioambientales asignados a los departamentos y municipios: el impuesto municipal (IMA-M) está ligado a su potestad sobre los vehículos automotores, mientras que el departamental (IMA-D) recoge todas las actividades contaminantes que no estén ligadas a hechos generadores pertenecientes a otro nivel de gobierno, en una lógica paralela a aquella que muestran los límites constitucionales del Artículo 323.IV. Por otro lado, el impuesto a la propiedad de vehículos acuáticos y aéreos (IPVAA), también asignado a los departamentos.
2. Ha reasignado dominios ya existentes. Para completar el dominio tributario departamental, el TGB ha sido asignado a este nivel, aunque el nivel central del Estado lo administra, mientras los departamentos no asuman su propio impuesto mediante norma departamental. Presumiblemente, los recursos generados por este tributo dejan de ser coparticipados por el nivel municipal.

3. Ha limitado el alcance de ciertos dominios de acuerdo al hecho generador. En el caso de los impuestos municipales a la transferencia de propiedad de inmuebles y de vehículos, se han excluido ciertas transacciones del dominio municipal, lo que implica que estas operaciones son ahora gravadas por el nivel central del Estado. En el caso del TGB, la Ley N° 843 incluía acciones, cuotas de capital y derechos sujetos a registro como objetos del impuesto, bienes que no están incluidos en la Ley N° 154.

Tabla No. 1. Dominios tributarios por nivel de gobierno, 2013

Nivel	Dominio
Central	<ul style="list-style-type: none"> a) La venta o transmisión de dominio de bienes, prestación de servicios y toda otra prestación cualquiera fuera su naturaleza. b) Importaciones definitivas. c) La obtención de rentas, utilidades y/o beneficios por personas naturales y colectivas. d) Las transacciones financieras. e) Las salidas aéreas al exterior. f) Las actividades de juegos de azar, sorteos y promociones empresariales. g) La producción y comercialización de recursos naturales de carácter estratégico. h) Las ventas de moneda extranjera (Ley N° 291).
Departamental	<ul style="list-style-type: none"> a) La sucesión hereditaria y donaciones de bienes inmuebles y muebles sujetos a registro público. b) La propiedad de vehículos a motor para navegación aérea y acuática (IPVAA). c) La afectación del medio ambiente, excepto las causadas por vehículos automotores y por actividades hidrocarburíferas, mineras y de electricidad, siempre y cuando no constituyan infracciones ni delitos (IMA-D).
Municipal	<ul style="list-style-type: none"> a) La propiedad de bienes inmuebles urbanos y rurales, con las limitaciones establecidas en los parágrafos II y III del artículo 394 de la CPE, que excluyen del pago de impuestos a la pequeña propiedad agraria y la propiedad comunitaria o colectiva con los bienes inmuebles que se encuentren en ellas. b) La propiedad de vehículos automotores terrestres. c) La transferencia onerosa de inmuebles y vehículos automotores por personas que no tengan por giro de negocio esta actividad, ni la realizada por empresas unipersonales y sociedades con actividad comercial. d) El consumo específico sobre la chicha de maíz. e) La afectación del medio ambiente por vehículos automotores, siempre y cuando no constituyan infracciones ni delitos (IMA-M).
Fuente: Ley N° 154, Ley N° 291. Elaboración propia.	

D. Análisis de las categorías tributarias

Visto el universo de tributos generado por las normas nacionales, es necesario mostrar sintéticamente el estado actual de la asignación tributaria en Bolivia. Esto se puede hacer tanto cuantitativa como cualitativamente.

Desde un punto de vista de reparto tributario, es inevitable ligar el régimen impositivo con el de transferencias, como se mencionó anteriormente. La Tabla No. 2 muestra la diversidad en cuanto a fórmulas de reparto de los impuestos existentes. A pesar de pertenecer a un dominio tributario específico –el del nivel central del Estado para ser más específico–, la mayor parte de los impuestos son compartidos con uno o con los dos niveles de gobierno subnacionales adicionalmente. La importancia del sistema de coparticipación se hace evidente y predomina sobre la asignación de tributos exclusivamente a un solo nivel de gobierno.

Esto porque los hechos generadores más importantes son naturalmente pocos; de manera general, suelen estar concentrados en la imposición a las rentas (impuestos directos privilegiados en los países desarrollados, con mayores posibilidades de progresividad) y en la imposición a las ventas (impuestos indirectos más explotados en los países en desarrollo, con características más proporcionales).

Bolivia tiene la característica adicional de que posee un gran impuesto a la extracción de recursos naturales, el IDH, adicional al régimen de regalías que está definido para los tres grandes sectores: hidrocarburos, minería y recursos forestales; este impuesto ha sido asignado de manera muy peculiar en el periodo 2005-2008, entre leyes y decretos supremos. Es indudable, en todo caso, que los gobiernos subnacionales, independientemente del reparto que se haga entre ellos, han sido los grandes beneficiarios de la asignación del IDH.

Al reparto de los impuestos, la Tabla No. 2 agrega la distribución de regalías para tener un panorama global del reparto de los tributos de mayor importancia. Se puede observar que el reparto con base territorial, es decir, la asignación de los recursos generados a las jurisdicciones productoras, es la base lógica de la distribución de dichas regalías.

Tabla No. 2
Asignación y reparto de tributos y transferencias por nivel de gobierno

Impuesto	Nivel nacional	Departamental	Municipal	Fórmula de reparto
ITF	100%			
IVME	100%			
IJ	100%			
IVA ¹ 75%			20%	Per cápita
IUE ¹	75%		20%	Per cápita
IT ¹	75%		20%	Per cápita
ISAE ¹	75%		20%	Per cápita
RC-IVA ¹	75%		20%	Per cápita
ICE ¹	75%		20%	Per cápita
GAC ¹	75%		20%	Per cápita
IPJ	70%	15%	15%	60% Población; 40% Pobreza
IEHD ¹	65%	30%		33% Territorio; 33% Población; 33% FCD
IDH ²	27,3%	9,9%	34,9%	Entre 10,7% y 14% para cada departamento. Entre 8,7% y 17,5% para cada grupo dptal. de municipios y luego per cápita
TGB		100%		Base territorial
IPBIVA			100%	Base territorial
IMT			100%	Base territorial
ICE-Chicha			100%	Base territorial
IPVAA ³		100%		Base territorial
IMA-D ³		100%		Base territorial
IMA-M ³			100%	Base territorial
Regalías hidrocarburos	33,3%	66,6%		91,66% base territorial; 2,77% Pando; 5,55% Beni. Repartos intradepartamentales posteriores.
Regalías mineras		85%	15%	Base territorial
Rég. forestal por desmonte ²		25%	25%	Base territorial
Rég. forestal por aprovechamiento ³		35%	25%	Base territorial

¹ El 5% no contabilizado se asigna a universidades públicas.

² El resto no contabilizado se reparte entre otros actores y cuentas no territoriales.

³ Impuestos aún inexistentes, sobre dominios creados por la Ley N° 154.

Elaboración: Propia.

Desde un análisis cualitativo, las maneras privilegiadas en la asignación de los distintos impuestos en Bolivia son la coparticipación en los ingresos o la asignación total de responsabilidades. La Tabla No. 3 muestra las distintas variedades en cuanto al ejercicio de potestades tributarias. Se puede apreciar que aparte de las figuras de coparticipación y de asignación al 100 por ciento, existen dos tipos de delegación de potestad tributaria utilizadas. Una es aquella donde todo el “trabajo sucio” es delegado a otro nivel: es el caso de la actual administración de TGB departamental por parte del nivel central

del Estado. Otra es aquella donde hay delegación de la parte estructural a otro nivel, manteniendo la administración en casa; este es el caso de los impuestos municipales de aquellos gobiernos locales que no han asumido aún sus dominios tributarios por norma propia.

Tabla No. 3
Grados de autonomía y potestad tributaria por impuesto

Cualidad potestativa	Impuestos
Un único nivel de gobierno define la base tributaria, el hecho generador, las alícuotas, la administración y la recaudación (autonomía).	ITF, IVME, IJ IPBIVA, IMT, ICE-Chicha de municipios que han asumido sus dominios ¹ TGB, IMA-D, IMA-M, IPVAA a futuro ¹
Dos o más niveles de gobierno comparten la base tributaria, el hecho generador, las alícuotas o la administración (cogestión).	Ninguno
Un nivel de gobierno puede adicionar alícuotas adicionales a un impuesto en el que otro nivel de gobierno define base tributaria, hecho generador y alícuota (sobretasas).	Ninguno
Un nivel de gobierno define la base tributaria, el hecho generador, las alícuotas, pero otro nivel administra y recauda (delegación).	IPBIVA, IMT, ICE-Chicha de municipios que aún no han asumido sus dominios
Un nivel de gobierno controla la base tributaria, el hecho generador, las alícuotas, la administración, pero entrega la recaudación a otro nivel de gobierno (delegación).	TGB actualmente, hasta la asunción del impuesto por parte de las gobernaciones
Un nivel de gobierno define la base tributaria, el hecho generador, las alícuotas, la administración, pero comparte la recaudación (coparticipación).	IVA, IUE, IT, RC-IVA, ISAE, ICE, GAC, IPJ, IEHD, IDH
¹ Con sujeción a los controles establecidos en la Ley N° 154. Elaboración: Propia.	

Las dos figuras posibles en cuanto a tratamiento tributario, pero ausentes de la estructura de gestión impositiva nacional, son el uso de sobretasas y la cogestión (cesión). En el primer caso, sobre una estructura tributaria definida por un nivel de gobierno, otro gobierno puede aplicar una alícuota adicional para su aplicación en el ámbito de su jurisdicción exclusivamente. Esta figura no es aplicable a cualquier tipo de impuesto. Mientras menos móvil sea la base tributaria, más aplicable es la sobretasa; si los factores gravados son muy móviles, existen riesgos de arbitraje entre jurisdicciones o de exportación del impuesto a sujetos no residentes.

La otra figura, de cogestión, se aplica cuando la base tributaria es compartida entre dos gobiernos. Para poner un ejemplo, esto significaría que el IVA, que tienen una alícuota del 13 por ciento, podría ser repartido entre el nivel central del Estado y el nivel departamental a 7,5 por ciento cada uno, sobre una base territorial; es decir, el IVA que recibiría un departamento sería el IVA generado en la jurisdicción, sin perjuicio de factores de ajuste en cuanto a la determinación del origen jurisdiccional del impuesto (no todo lo que se recauda en una jurisdicción proviene de un hecho generado en dicha jurisdicción). Estas dos opciones, sobretasas y cogestión, tienen la ventaja de que administrativamente podrían ser menos costosas que la administración de un tributo propio.

Por último, el resto de tributos que componen el régimen tributario nacional son de carácter más focalizado y no tienen el impacto recaudatorio de los impuestos y regalías:

Las tasas son cobradas por servicios específicos, por ejemplo las tasas de rodaje en vías regionales o locales, o tasas por servicios públicos como el recojo de basura. Estas tasas son normalmente destinadas a financiar el propio servicio, o su mejora o ampliación, por lo que no constituyen en principio recursos para ser utilizados en otros presupuestos.

Las patentes, que en el caso forestal pueden llegar a ser la fuente de ingresos más importante para ciertos municipios del oriente boliviano²⁰⁰, son por un lado derechos de explotación normalmente definidos por el nivel central del Estado en el caso de la explotación de recursos naturales, o las patentes a la actividad económica municipales que bien podrían haberse transformado en impuesto. La definición de este tributo como patente ya ha sido, sin embargo, efectuada por la CPE actual (art. 302.I.20).

Las contribuciones especiales, que son la contraparte con la que contribuye el beneficiario de cierto bien o servicio, normalmente la misma ciudadanía y en el ámbito local con exclusividad. Este tributo es de uso común; se suele pedir estudios más avanzados para su cuantificación y sobre todo para su integración a los presupuestos correspondientes, lo cual no ha ocurrido hasta el momento.

II. Análisis de propuestas existentes hacia el Pacto Fiscal

Desde la constitución de las bases del régimen impositivo nacional, dispuestas en la Ley Nº 843 de 1986, se han efectuado distintas propuestas de mejora a los impuestos nacionales. A partir de su constitución en 1994, el régimen tributario subnacional es también sujeto continuo de distintas propuestas de mejora, ampliación o reforma específicas al ámbito autonómico.

Las secciones siguientes muestran distintas propuestas presentadas no sólo como preámbulo del pacto fiscal sino en distintas coyunturas fiscales pasadas, como por ejemplo la negociación de los contenidos de la Ley Nº 154, el debate constituyente o la discusión de 2005 sobre hidrocarburos. Para una mejor sistematización, se divide estas propuestas primero por el tipo de reforma, ya sea ésta enfocada a mejorar el régimen presente, a su ampliación, a su reordenamiento o a su redistribución, y luego, dentro de cada grupo, según su presentación de manera cronológica.

A. Propuestas para la mejora de la base tributaria

Un primer grupo de propuestas puede definirse como aquél enfocado a mejorar el sistema ya existente, sin plantear mayores modificaciones al reparto de recursos. Dentro de este grupo están las observaciones sobre un posible tratamiento impositivo diferenciado por regiones. Un informe de 2005 se pronunció claramente en contra de algunos incentivos fiscales de carácter regional efectuados a través de exoneraciones de impuestos nacionales, puesto que generaban dos deficiencias fundamentales: por un lado, injusticias tributarias entre los gobiernos subnacionales y, por otro lado, una disminución de las recaudaciones de coparticipación tributaria, bajando los montos transferidos a todas las localidades. Adicionalmente, remarcaba, y hay que reconocer que esto sucede hasta ahora, que no se conocía el impacto efectivo de tales políticas²⁰¹.

Esta postura es, en todo caso, un posicionamiento contra posibles asimetrías en el régimen tributario boliviano, ya que bien podrían las regiones decidir de manera autónoma la inclusión de exenciones o deducciones en el marco del ejercicio de sus respectivas potestades tributarias. Esta posición contra

²⁰⁰ Rocabado, "Elaboración de dos instrumentos de asistencia técnica", 7.

²⁰¹ Ministerio de Hacienda, *Estrategia de Descentralización Fiscal*. Marco Base de Acciones, 23.

la asimetría tributaria ha sido parcialmente debilitada por la CPE de 2009, al ser otorgadas ciertas potestades sobre los dominios tributarios subnacionales, como ya se ha discutido en la sección anterior.

Una propuesta más enfocada a la administración tributaria local es la de Muriel²⁰² (2011), que sugiere evaluaciones individuales municipales para mejorar el Registro Único para la Administración Tributaria Municipal (RUAT), especialmente para el registro de las bases tributarias, que puede indirectamente reducir los índices de evasión tributaria, calculada en el mismo estudio en un 25 por ciento para el registro de vehículos automotores. El reforzamiento del RUAT fue también sugerido con anterioridad por Cabrera (2007), quien sugiere hacer asequible el sistema a la totalidad de municipios del país y ligarlo al establecimiento de políticas públicas desde el nivel central del Estado²⁰³. Sin duda, el RUAT es una parte fundamental de la fiscalización a la propiedad local en el ámbito local, y su control suscita ciertos juegos políticos entre el nivel central del Estado y los municipios.

Revollo (2011), por su lado, propone la regulación de créditos fiscales, “papeles”, ligados a impuestos sujetos de coparticipación. Su limitación por ley garantizaría que los recursos programados para los gobiernos subnacionales fluyan a éstos íntegramente. Además, sugiere que debería existir una instancia fiscalizadora intergubernamental, que permita controlar la gestión de la coparticipación²⁰⁴. La negociación sobre los “papeles” fiscales, si bien puede incluirse finalmente en la agenda del Pacto Fiscal, parece tener pocas probabilidades de éxito, visto que es un instrumento de gestión financiera del nivel central del Estado que aplica sobre los dominios tributarios bajo su control. Similar argumento potestativo podría ser utilizado para la propuesta de fiscalización compartida, si es que no se pasa del ámbito de la coparticipación a aquél de la gestión de la base tributaria entre el nivel central del Estado y las autonomías.

B. Propuestas de ampliación de la base tributaria

Si bien la mayor parte de los hechos generadores de impuestos de utilización común están ya siendo utilizados en el sistema tributario boliviano, existen propuestas para ampliar un poco más este universo impositivo. Existiría en el país espacio disponible para ello en términos de presión tributaria global – Galindo sostiene al respecto que la presión tributaria actual, que no supera el 25 por ciento, es baja²⁰⁵–. Sin embargo, también hay opiniones que no comulgan con la idea de una ampliación de la presión tributaria. Al respecto, el actual Ministro de Economía y Finanzas Públicas, Luis Arce, comentó que “no se puede agrandar la torta (...) Ahí nomás está la torta, de ahí nomás tiene que salir, y tendría que ser una redistribución entre los que tienen más y los que tienen menos”²⁰⁶.

En todo caso, dos son las posibilidades de ampliación impositiva. Por un lado, subir la presión tributaria de los impuestos ya existentes, y por otro, crear nuevos impuestos que, en este caso, sean asignados de manera total o parcial a los gobiernos subnacionales.

Martínez (2012) considera que “existe la posibilidad del establecimiento de sobretasas sobre los impuestos nacionales, aunque es claro que las alícuotas adicionales no pueden ser muy altas, entre 1 por ciento y 3 por ciento (dependiendo del impuesto), ya que de otra manera la presión tributaria se eleva”²⁰⁷. En la misma línea, Alborta, Montalvo y Zapata propusieron en 2005 la creación de sobretasas para mejorar los recursos impositivos del nivel departamental de la siguiente manera²⁰⁸:

²⁰² Muriel, “Bolivia Sub-national Revenues: A Review”.

²⁰³ Cabrera, *Régimen Tributario Municipal en Bolivia. Análisis y recomendaciones*, 44-45.

²⁰⁴ Revollo, *Lineamientos de un Pacto Fiscal. Problemas y opciones de política*, 52-53.

²⁰⁵ Galindo, “Debate sobre el auto-reconocimiento: análisis del Censo 2012,” 86.

²⁰⁶ Arce, “Antes de exigir más recursos deben gastar lo que tienen.”

²⁰⁷ Martínez, *Propuesta de Ley Departamental*, 34.

²⁰⁸ Alborta, Montalvo y Zapata, *Bolivia: Régimen de Transferencias Intergubernamentales*, 76.

Permitir que los gobiernos departamentales puedan crear una alícuota regional adicional al IPBIVA municipal, con una alícuota adicional que no supere al 25 por ciento del impuesto total y que sea de carácter progresivo (mientras mayor el valor del bien, mayor la alícuota adicional).

Permitir que los gobiernos departamentales puedan crear un impuesto a la renta de las personas, cuya tasa no debiera sobrepasar el 25 por ciento y que sea también de carácter progresivo.

La propuesta de Pereira (2006) es una tercera iniciativa basada en sobretasas. En este caso, los departamentos podrían imponer sobretasas al ICE y al IEHD nacionales y, potestativamente, al IPBI municipal, además de tener un nuevo Impuesto a la Renta de las Personas en su dominio, en sustitución de los actuales RC-IVA y TGB²⁰⁹. Pereira es, además, uno de los investigadores que propuso en su momento sustituir la patente municipal a la actividad económica por un impuesto, si bien consideraba que la potestad tributaria subnacional debía estar controlada por el nivel central del Estado, como finalmente es el caso que sucede en la actualidad.

Sobre las sobretasas también ha habido voces opuestas. Por ejemplo, Morales (2009) sugiere que la aplicación de éstas implicaría dos problemas:

Si los recargos son demasiado altos, provocan el rechazo del total del impuesto y no sólo de la sobretasa.

Problemas en la definición sobre quién cobra y administra el impuesto y la sobretasa; mucho esfuerzo para obtener, en los hechos, poca plata²¹⁰.

Para Muriel, las sobrecargas departamentales sobre el ICE podrían crear problemas de arbitraje por la movilidad de las bases tributarias, vehículos, tabaco, alcohol y otras bebidas, además de contar con la oposición de los municipios que actualmente coparticipan dicho impuesto (aunque no se pronunciaron en contra de la reasignación del TGB en la Ley N° 154 de 2010 al nivel exclusivo departamental, probablemente por la poca importancia de este impuesto en términos de ingresos o por otras razones políticas). Muriel tampoco vio favorable la idea de Alborta, Montalvo y Zapata de poner sobretasas a los impuestos municipales, puesto que las bases tributarias de los municipios quedarían perjudicadas y la recaudación generada para los departamentos sería poco relevante²¹¹. Es cierto, en todo caso, que las sobretasas implican un mínimo de coordinación y de acuerdos entre los niveles de gobierno que finalmente vayan a estar involucrados.

En cuanto a la creación de nuevas fuentes impositivas, una propuesta concreta fue la realizada por el Banco Mundial en 2006, que planteó ampliar dominios para permitir que los departamentos tengan sus propios tributos. Las dos opciones presentadas fueron²¹²:

Implementar un impuesto especial al consumo, ya sea a nivel de productor o de consumidor y en bienes distintos que serían cedidos por el nivel central (de manera similar a lo que ha ocurrido con el impuesto al consumo de la chicha de maíz, finalmente transferido a los municipios).

Implementar un impuesto a la venta de gasolina y diésel, con una alícuota de entre 0 y 5 por ciento que los departamentos pudiesen definir.

²⁰⁹ Pereira, *La política y la administración tributaria en el Marco de la Descentralización Fiscal*, 7.

²¹⁰ Morales, *El sistema fiscal financiero en el marco de la Constitución y los estatutos autonómicos*, 22.

²¹¹ Muriel, "Bolivia Sub-national Revenues: A Review," 28.

²¹² The World Bank, *Bolivia. Institutional and Governance Review Towards an Inclusive Decentralization*, 1:58.

Otra propuesta de creación de nuevos dominios es aquella de Yujra²¹³. El autor propone los siguientes impuestos para el nivel subnacional, sin especificar a qué nivel específico serían asignados los mismos, aunque presumiblemente estarían dirigidos a fortalecer el dominio tributario de los departamentos:

Impuesto a los activos de empresas con una alícuota del 1 por ciento.

Impuesto al registro de actos, contratos o negocios jurídicos.

Impuesto a la planilla para salarios altos, de convivencia con el RC-IVA nacional.

Impuesto a los juegos de azar, que ya ha sido implementado con fórmulas de coparticipación en la actualidad²¹⁴.

En resumen, si bien el nivel central de Estado ha logrado crear nuevos impuestos adicionales a los implementados en la estructura original de la reforma tributaria reflejada en la Ley Nº 843 (de fácil administración, como el ITF y el IVME), la implementación de nuevos dominios tributarios subnacionales debiera estar acompañada de cuidadosos estudios de aplicabilidad, sobre todo en cuanto a la relación ingresos esperados–costos generados.

C. Propuestas de redistribución de dominios tributarios

Ante la discutible aplicabilidad de nuevos dominios tributarios y la más realizable posibilidad de aplicación de sobretasas, el siguiente campo de acciones posibles es el del reordenamiento de dominios, incluyendo el posible cambio de sentido que podría aplicarse en cuanto a flujos fiscales entre niveles de gobierno en el caso de que la coparticipación de estos dominios sea aún necesaria o requerida (en otras palabras, si el nivel A recolecta el impuesto X y coparticipa un 20 por ciento del mismo con el nivel B, bien podría plantearse que el nivel B sea el que recolecte el impuesto X y coparticipe un 80 por ciento con el nivel A; en términos monetarios, no habría cambio alguno, los cambios serían más bien de potestad y de costos administrativos).

Al respecto, la propuesta de Santa Cruz de 2005 sigue siendo hasta la fecha la más radical en cuanto al reordenamiento de flujos tributarios, pero sorprendentemente no en cuanto a dominios.

Más exactamente, Urenda²¹⁵ propuso que, de los ingresos fiscales recaudados por departamento sobre los impuestos nacionales IVA, IT, RC-IVA, IU, ICE, IVE, TGB, GAC, IEHD e IT, un 66,67 por ciento se quede en los departamentos. De este 66,67 por ciento, se debe destinar a los municipios el 20 por ciento o más, a las universidades públicas de cada departamento el 10 por ciento y al Fondo de Compensación el 10 por ciento.

Al hacerse una lectura literal de esta postura, se aprecia que la potestad de los dominios tributarios asignada al nivel central del Estado no está cuestionada; más bien, es la administración y el principio de origen de los recursos los que son discutidos. Una crítica a la propuesta cruceña de reparto, aquella de Cisneros, mostró los evidentes problemas regionales que se generarían en términos de equidad: “No se debe perder de vista el hecho de que los departamentos que están por debajo de los promedios per

²¹³ Yujra, “El Financiamiento del proceso autonómico boliviano: Descentralización Fiscal y Autonomía Financiera”.

²¹⁴ También propuesto en Rocabado, “Financiamiento autonómico: recursos para todos”.

²¹⁵ Urenda, Separando la paja del trigo. Bases para constituir las Autonomías Departamentales. La propuesta es también parte de otros trabajos interdependientes, como el de Mario Galindo, como base del planteamiento final del Comité Cívico Pro–Santa Cruz.

cápita en cada caso recibirían de todas maneras asignaciones menores que las que pudieran obtener a través de una distribución plana en función de población a nivel nacional”²¹⁶.

Retomando el debate sobre el origen de los tributos, cabe decir que la propuesta de Santa Cruz no es la única que, al sugerir un redireccionamiento de flujos tributarios, evita cuantificar la diferencia entre recaudación y generación, entre dónde se paga el tributo y dónde se origina el tributo. Tanto Tarija como La Paz, hipotéticos grandes departamentos recaudadores de impuestos debido a sus respectivas bases económicas, han utilizado lógicas similares a la cruceña para justificar posiciones imperfectas de regionalización de las recaudaciones tributarias.

La propuesta con más voces en cuanto a reasignación de dominios es tal vez aquella de la transformación del RC-IVA en un impuesto global sobre la renta de las personas (IRP) y su reasignación al nivel departamental²¹⁷. Al respecto, es importante mencionar que Bolivia es el único país en Sudamérica que no tiene este impuesto —Paraguay fue el último país en implementarlo el año 2012— y que con el IRP, a ser un impuesto directo, existe la posibilidad de aplicar una tarifa progresiva, al contrario que el IVA, que grava a todas las capas sociales por igual²¹⁸.

Dentro de las distintas variaciones sobre la idea original de reasignación directa sobre base territorial, la propuesta de Medinaceli de 2010 tiene la particularidad de que se sugiere un IRP departamental en sustitución de los recursos que los departamentos perciben por IDH²¹⁹. Aquellos departamentos que no lograsen sustituir o mejorar lo recibido por el IDH por lo recaudado por el hipotético IRP con una alícuota estándar (es decir, los departamentos con menores rentas y menor población) aún tendrían la posibilidad de recibir un ajuste para la equalización de sus recursos. Una vez calculados los correctos niveles de imposición personal, especialmente la alícuota que grava las rentas generadas, esta propuesta tiene la ventaja de que quita del dominio tributario nacional un impuesto incipiente, para darle a este nivel mayores recursos del IDH que ya no tendrían que estar asignados a los departamentos.

Otra variante, ya en el reparto de este nuevo impuesto sustituto del RC-IVA, es la propuesta de Muriel, que sugiere un reparto 40 por ciento - 60 por ciento de los recursos a generarse entre el nivel central del Estado y los departamentos, manteniéndose la administración en el nivel central²²⁰. En este caso, el costo político de la implementación del impuesto podría ser menor, puesto que estaría compartido entre el gobierno nacional y los gobiernos departamentales, ambos beneficiarios de los nuevos recursos.

Dentro de las propuestas de redistribución de dominios más recientes, la de Villarroel (2009) propone la regionalización del IUE²²¹; Revollo (2011) sugiere estudiar el traspaso a los niveles subnacionales de gobierno del RC-IVA, el ICE, el IEHD y el IT o, en su defecto, crear sobretasas departamentales sobre el ICE, el IEHD y/o el IT²²². En ambos casos habría que estudiar con detenimiento:

Las distorsiones interregionales que se generarían por las diferencias entre las bases tributarias de los departamentos más recaudadores y los menos generadores.

La correcta definición del origen del impuesto, como posible base para los sistemas de compensación adicionales requeridos.

²¹⁶ Cisneros, “Desmitificando el temor a las Autonomías Departamentales,” 8.

²¹⁷ Por ejemplo, Morales, *El Sistema Fiscal Financiero en el marco de la Constitución y los Estatutos Autonómicos*; Rocabado, *Competencias y financiamiento en el debate autonómico*.

²¹⁸ Aunque este año 2013 se ha implementado el primer IVA diferenciado, en este caso un 0 por ciento sobre los libros (Ley N° 366).

²¹⁹ Medinaceli, “El Impuesto departamental a la renta como alternativa al Impuesto Directo a Los Hidrocarburos”.

²²⁰ Muriel, “Bolivia Sub-national Revenues: A Review,” 30.

²²¹ Villarroel, “Propuesta de reasignación del Impuesto a las Utilidades de las Empresas al nivel intermedio de Gobierno”.

²²² Revollo, *Lineamientos de un pacto fiscal. Problemas y opciones de política*, 54.

D. Propuestas de reforma del reparto tributario

Ya entrando un poco en el sujeto de las transferencias intergubernamentales, es necesario ver las propuestas que, sin afectar los niveles impositivos actuales, sugieren reasignaciones de origen tributario. Uno de los primeros análisis de las consecuencias del reparto establecido por las leyes de participación popular y de descentralización administrativa fue el de Prud'homme, Huntzinger y Guelton del año 2000²²³. Ya en ese momento, los autores propusieron que las ex prefecturas participen de la misma bolsa de coparticipación que los municipios, y que esta bolsa incluya tanto lo asignado por la Ley Nº 1551 a los municipios como el IEHD, e inclusive las regalías que no estaban en ese momento constitucionalizadas.

El reparto de la bolsa común entre niveles de gobierno sería efectuado, según ellos, bajo directas negociaciones políticas. Esta propuesta, replicada hasta la actualidad, pretendió igualar a las autonomías no por la importancia de sus respectivos dominios tributarios, sino por el tratamiento en cuanto a fuentes de recursos. De esta manera se lograría el cierre de una brecha en cuanto al tratamiento diferenciado que se dio a departamentos y municipios, abierta en el gobierno de Sánchez de Lozada (1993-1997) no sólo en términos fiscales sino también políticos. La lógica de dicha postura es la siguiente: si políticamente se ha igualado a departamentos y municipios –por lo menos en términos de representatividad con la elección de gobernadores y la constitución de órganos legislativos análogos; y esto no podían saberlo Prud'homme et al. el año 2000, puesto que la equiparación política subnacional se dio entre 2005 y 2010–, es justificable que fiscalmente también se iguale a las autonomías.

Dentro de esta corriente de redistribución de la bolsa impositiva, los trabajos han sido también diversos. Alborta, Montalvo y Zapata, en 2006, proponen que “todos los recursos tributarios y aduaneros, los de la coparticipación tributaria que benefician a municipios y universidades, los recursos del Fondo de Compensación y del IEHD, que benefician a Prefecturas, y todos los recursos distribuidos para el IDH vayan a formar una sola bolsa de recursos a ser repartidos a las regiones de acuerdo a criterios de pobreza, población, extensión territorial y equidad horizontal entre departamentos”²²⁴. Los factores de distribución entre departamentos serían los siguientes: 50 por ciento población ponderada con pobreza, 15 por ciento extensión territorial, 30 por ciento población y 5 por ciento factor igualitario por departamento; posteriormente, los recursos departamentales se distribuirían entre gobierno departamental y gobiernos municipales a partes iguales.

En la misma época, otros modelos más complejos propusieron que el cálculo de la diferencia entre las capacidades y las necesidades fiscales sea la base de sistemas de equalización horizontal, como sugiere por ejemplo el estudio de Terán para el caso municipal²²⁵.

El año 2006, también el Banco Mundial propuso reformular ciertos criterios de distribución; su propuesta más importante fue la redefinición del reparto del IDH para hacerlo per cápita²²⁶. El mismo año, como parte de las propuestas preparatorias hacia la Asamblea Constituyente, Morales también abordó el reparto interdepartamental, proponiendo una distribución de hasta 50 por ciento de los recursos del Tesoro General del Estado para las regiones. Este porcentaje se distribuiría entre los departamentos en un 66,6 por ciento, de acuerdo a criterios de población, y en un 33,3 por ciento de acuerdo a criterios de pobreza.

²²³ Prud'homme, Huntzinger, y Guelton, “Decentralization in Bolivia”.

²²⁴ Alborta, Montalvo and Zapata, *Bolivia: Régimen de Transferencias Intergubernamentales*, 81.

²²⁵ Terán, *Estudio de Diseño del Sistema de Equalización Intermunicipal*.

²²⁶ The World Bank, *Bolivia. Institutional and Governance Review Towards an Inclusive Decentralization*, 1:42.

Ya en cada departamento el reparto se efectuaría de la siguiente manera: 10 por ciento universidades públicas, 30 por ciento gobiernos departamentales, 30 por ciento municipios y 30 por ciento de asignaciones directas a sectores de salud y educación.

En 2010, Rocabado propuso por su lado una reforma a la distribución de los recursos que actualmente reciben los departamentos por IEHD e IDH²²⁷, sin integrar a los gobiernos departamentales dentro de la bolsa común. Estos dos impuestos deberían eliminar por completo la variable territorial, como en la propuesta del Banco Mundial de 2006 para el IDH, y ser repartidos por factores de población y de pobreza, como por ejemplo ocurre con los recursos del Diálogo 2000 HIPC-II.

Ya en el año 2013, Parada²²⁸ propone una reforma a la actual coparticipación tributaria (Tabla No. 4), que representaría solamente un 4,3 por ciento, en términos monetarios, de los ingresos totales del Presupuesto General del año 2013. Esta cifra no afectaría “el normal funcionamiento del sector público” y daría como resultado la paridad distributiva entre el nivel central del Estado y los gobiernos subnacionales, incluyendo las universidades públicas: de un reparto 75-20-5 entre gobierno central, municipios y universidades, se pasaría a un reparto 50-26-7-17 entre gobierno central, municipios, universidades y ahora gobernaciones, respectivamente.

Tabla No. 4
Propuesta de modificación de la coparticipación actual, Parada (2013)

Nivel de gobierno	Distribución actual	Propuesta de modificación
Nivel nacional	75 por ciento	50 por ciento
Municipios	20 por ciento	26 por ciento
Universidades	5 por ciento	7 por ciento
Gobernaciones	0 por ciento	17 por ciento
Fuente: Parada (2013). Elaboración: Propia.		

En esta propuesta ganan no sólo las gobernaciones, sino también universidades públicas y municipios. Sin embargo, en sintonía con otros estudios, resta recursos al nivel central del Estado que no son compensados con ingresos provenientes de otras fuentes.

Es probable que una propuesta de este tipo tenga más integralidad si se la acompañase con una propuesta, desde los gobiernos subnacionales y especialmente los departamentales, para asumir competencias adicionales que estén ahora siendo ejercidas por el nivel central del Estado y que pudiesen ser asumidas por las gobernaciones, en una especie de lectura inversa del artículo 305 de la CPE²²⁹. Es decir, acompañar de responsabilidades aquellos recursos que pudiesen ser ganados por los gobiernos subnacionales en el Pacto Fiscal.

De manera similar a Parada, Martínez (2012) propone una participación de las gobernaciones algo inferior a la de Parada, de acuerdo a los porcentajes de la Tabla No. 5.

²²⁷ Rocabado, “Financiamiento autonómico: recursos para todos,” 117.

²²⁸ Parada, “Perspectivas políticas y económicas de los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda 2012”, 71. También Revollo, *Lineamientos de un Pacto Fiscal. Problemas y opciones de política propone de manera más general la inclusión del nivel departamental en la coparticipación tributaria desde una visión cruceña*.

²²⁹ “Toda asignación o transferencia de competencias deberá estar acompañada de la definición de la fuente de los recursos económicos y financieros necesarios para su ejercicio”.

Tabla No. 5
Propuesta de modificación de la coparticipación actual, Martínez (2012)

Nivel de gobierno	Distribución actual	Propuesta 1	Propuesta 2	Propuesta 3
Nivel nacional	75 por ciento	50 por ciento	50 por ciento	50 por ciento
Municipios	20 por ciento	24 por ciento	22 por ciento	20 por ciento
Universidades	5 por ciento	6 por ciento	6 por ciento	6 por ciento
Gobernaciones	0 por ciento	20 por ciento	22 por ciento	24 por ciento
Fuente: Martínez (2013).				

La novedad de esta propuesta es que los recursos de coparticipación pueden ser redistribuidos no solamente por factores poblacionales sino también por:

El indicador de eficiencia recaudatoria de cada departamento. Los departamentos con mayor eficiencia reciben más recursos y el monto correspondiente a cada departamento –en el cual La Paz y Santa Cruz salen ganando– se reparte de acuerdo a los porcentajes de los tres escenarios propuestos.

El aporte departamental al Producto Interno Bruto (PIB), por el cual Santa Cruz, Tarija y Oruro recibirían más recursos que los asignados si el reparto fuese puramente poblacional.

Finalmente, la propuesta de reformulación más reciente es la de Barbery, presentada este año 2013 como parte del interés generado por el futuro Pacto Fiscal, que también sugiere una redistribución de la coparticipación, primero por fórmulas departamentales, luego por fórmulas de distribución interdepartamental y finalmente por criterios de población y desarrollo humano²³⁰.

En el recuento hecho de las propuestas, es interesante notar que no se ha mencionado la cogestión de las bases tributarias. Esta sería la modalidad final que completaría el panorama de los tipos de financiamiento tributario subnacional ya visto en la Tabla 3. En esta línea, la primera sugerencia para compartir las bases tributarias es del año 2000, aunque no ha estado fuera del debate posterior²³¹. Para Prud'homme et al., una vez efectuada la cesión las fórmulas de asignación deberían compensar, por lo menos parcialmente, diferencias interjurisdiccionales en la base tributaria; las compensaciones a aquellas jurisdicciones afectadas se centrarían en cerrar brechas de base tributaria, y no brechas de ingresos derivados²³².

A pesar de que no menciona explícitamente esta propuesta, Morales parece haber sido la única voz de oposición a este formato de distribución, al sugerir que esta fórmula generaría “un incremento de las diferencias entre departamentos o regiones pobres y ricos. En efecto, los departamentos con niveles de ingreso superiores tienen, en principio, mayor capacidad tributaria y obtendrán mayores recaudaciones que los departamentos con niveles de ingreso bajos”²³³, ya en la línea de las justificaciones que normalmente se plantean para objetar asignaciones de dominios tributarios completos con base territorial.

²³⁰ Barbery, “Propuesta metodológica para el Pacto Fiscal en Bolivia.”

²³¹ Ver por ejemplo Rocabado, “Impuestos: ¿nueva batalla autonómica?”.

²³² Prud'homme, Huntzinger and Guelton, “Decentralization in Bolivia,” 47.

²³³ Morales, *El Sistema Fiscal Financiero en el marco de la Constitución y los Estatutos Autonómicos*, 21.

III. Propuesta tributaria: Hacia la ampliación de la autonomía fiscal subnacional

Como lo muestra la sección precedente, hay suficientes propuestas en el ámbito tributario que pueden ser utilizadas en las discusiones a futuro sobre Pacto Fiscal. Esta tercera parte articula las distintas propuestas presentadas con posibles escenarios de política pública, donde el Pacto Fiscal actúa como el instrumento que transforma lo primero en lo segundo.

A. Elementos de discusión en la temática tributaria para el Pacto Fiscal

Las cuatro categorías utilizadas para ordenar el universo de propuestas generadas en los últimos catorce años pueden también servir para estructurar la temática impositiva a ser debatida en el Pacto Fiscal.

Tabla No. 6
Síntesis de propuestas de mejora de la base tributaria actual

Pacto Fiscal. Eje tributación–propósito N° 1: mejorar la base tributaria actual	
Temas	Elementos de discusión
Sistemas subnacionales de tributación	Metas de fiscalización a ser logradas Universalidad del RUAT Estructura organizacional y uso de la información generada Integración de gobiernos departamentales
Administración impositiva subnacional	Transferencia y delegación de potestades de administración Asociatividad o terciarización de la administración Generación de capacidades a nivel local y departamental Adaptación del Código Tributario al régimen autonómico
“Papeles”	Negociación de la base tributaria coparticipable Límites a la emisión de crédito en “papeles”
Co-gestión	Instancias intergubernamentales de fiscalización de la coparticipación
Fuente: Elaboración propia.	

En cuanto a la mejora de la base tributaria actual, la Tabla No. 6 sintetiza los puntos relevantes sujetos de posible discusión. A la lista de propuestas rescatadas de la literatura mencionada, es posible adicionar ciertos temas de relevancia actual:

- i. La posibilidad de generar un sistema integrado de administración tributaria que incluya a los departamentos;
- ii. Las posibilidades de ver fórmulas compartidas o cedidas de administración municipal para aquellos municipios que no cuenten con la capacidad necesaria o para aquellos departamentos que no deseen actualmente administraciones tributarias o, en su defecto, proponer medidas para fortalecer las administraciones tributarias subnacionales que así lo requieran;

iii. Adecuaciones del código tributario al régimen autonómico.

En cuanto a las propuestas de ampliación de la base tributaria actual, el sujeto de discusión parece concentrarse en el nuevo nivel tributario departamental, tanto a través de sobretasas como nuevos dominios. Sin embargo, es importante poner en discusión una posible reinterpretación de la CPE que permitiría a los gobiernos subnacionales crear nuevos dominios tributarios sin que tengan que estar éstos necesariamente descritos de manera previa en una norma nacional, en este caso, la actual Ley Nº 154. Evidentemente, los límites constitucionales a las potestades tributarias subnacionales seguirían siendo de aplicación.

Tabla No. 7
. Síntesis de propuestas de ampliación de la base tributaria actual

Pacto Fiscal. Eje tributación–propósito Nº 2: ampliar la base tributaria actual	
Subtema	Elementos de discusión
Sobretasas	Sobretasas departamentales sobre impuestos nacionales
	Sobretasas departamentales sobre impuestos municipales
Dominios tributarios subnacionales	Nuevos dominios tributarios para el nivel departamental (no existentes en la actualidad)
	Liberación de las limitaciones a los dominios tributarios subnacionales
Fuente: Elaboración propia.	

La Tabla 8 muestra el temario relacionado con posibles reasignaciones de los dominios tributarios existentes. Una vez más, el tema central es el reforzamiento posible del dominio departamental. Un elemento importante es la posibilidad de que los gobiernos subnacionales puedan tener mayores bases tributarias a cambio de ceder en ciertas transferencias que reciben actualmente. De esta manera, no habría nivel de gobierno “perdedor” en términos de recursos fiscales.

Tabla No. 8
Síntesis de propuestas de redistribución de los dominios tributarios actuales

Pacto Fiscal. Eje tributación–propósito Nº 3: redistribuir los dominios tributarios actuales	
Subtema	Elementos de discusión
Flujos	Captación de impuestos nacionales por parte de las administraciones tributarias regionales
	Definición del origen de las rentas gravadas
RC-IVA	Reforma y asignación al dominio tributario departamental
	Reforma, cogestión o coparticipación nacional-departamental
Otros impuestos	Asignación al dominio tributario subnacional
Compensación	Intercambio de dominios por transferencias o por más competencias
Fuente: Elaboración propia.	

Por último, las posibilidades en cuanto a la redistribución de los recursos generados por los impuestos actuales es presentada en la Tabla No. 9.

Este conjunto de elementos de discusión es probablemente, y de manera perversa, el más importante a estas alturas del debate, donde el factor transferencias parece tener mayor interés que el factor impuestos propios. Hay que tomar en cuenta sin embargo que una mínima modificación de los factores de reparto puede tener un alto costo político.

Tabla No. 9
Síntesis de propuestas de reforma al reparto tributario actual

Pacto Fiscal. Eje tributación–propósito N° 4: reformar el reparto tributario actual	
Subtema	Elementos de discusión
Impuestos coparticipables	Incorporación de más impuestos a la bolsa de coparticipación (ITF, IEHD, IDH) Incorporación de los departamentos en los recipientes de la coparticipación
Llaves de distribución	Secuencias de reparto: Distribución primaria por regiones (bloques de reasignación posterior vertical) o distribución primaria por niveles de gobierno (bloques de reasignación posterior horizontal) Factores de distribución: Pobreza, NBI, IDH, eficiencia recaudatoria, territorial
Compensación	Acoplamiento de transferencias tributarias con transferencias de competencias
Co-gestión	Cesión de bases tributarias, compartidas con regiones Sistemas de compensación para departamentos con bases impositivas más débiles
Fuente: Elaboración propia.	

B. Escenarios tributarios de Pacto Fiscal

Hasta este punto, se ha mostrado de maneras alternativas el conjunto de propuestas que, en el campo tributario subnacional, podrían ir a debate dentro del futuro Pacto Fiscal. Ya de manera hipotética, se manejan de aquí en adelante posibles resultados de dicha discusión. Para poder proponer rutas futuras en cuanto al desarrollo del régimen impositivo autonómico, se ha desarrollado dos escenarios posibles resultantes del Pacto.

Un primer escenario será denominado “mínimo”, el cual, puede inferirse, sería consecuencia de una negociación entre un nivel central del Estado conservador y con poder de decisión final, y unas autonomías con propuestas escasas o con seguimiento de una línea partidaria mayoritaria. El segundo escenario denominado “amplio” podría ser caracterizado como resultado de una negociación entre un nivel central del Estado reformista y concertador, y unas autonomías propositivas y con cierta capacidad de veto.

Tabla No. 10
Resultados hipotéticos del Pacto Fiscal en temas tributarios subnacionales

Áreas de discusión	Resultados del escenario mínimo	Resultados del escenario amplio
Propósito N° 1: mejorar la base tributaria actual	Se propone una serie de reformas al RUAT Se refuerzan las capacidades administrativas subnacionales	Se fomentan modelos de gestión tributaria asimétricos. Se organiza una instancia de coordinación intergubernamental para la gestión de la coparticipación.
Propósito N° 2: ampliar la base tributaria actual	Se analiza a futuro la posibilidad de sobretasas departamentales	Se abre la normativa sobre dominios tributarios subnacionales.
Propósito N° 3: redistribuir los dominios tributarios actuales	Se asigna algún impuesto adicional a los departamentos (P. ej. parte del ICE)	Se promueve la reforma de la renta a las personas con participación subnacional.
Propósito N° 4: reformar el reparto tributario actual	Se mejoran marginalmente los factores de distribución de las transferencias actuales	Se iguala el tratamiento departamental al municipal Se cede bases tributarias, se negocia la reducción equivalente de transferencias o el aumento equivalente de competencias.
Fuente: Elaboración propia.		

La Tabla No. 10 muestra los resultados hipotéticos de ambos escenarios, de acuerdo a las categorías de temas ya avanzados, donde los resultados del escenario amplio incluirían aquellos de la columna a su izquierda, correspondientes al escenario mínimo. Como se puede apreciar, un Pacto Fiscal que genere resultados, como el hipotético escenario mínimo, no requeriría de mayores esfuerzos en términos de administración. Tal vez, en término de resultados el lograr superar la asignación de transferencias basada exclusivamente en población y territorio, agregando un factor adicional como por ejemplo pobreza para un porcentaje mínimo como el 5 por ciento, sería suficiente para mostrar un cambio. Un Pacto Fiscal con resultados similares al hipotético escenario amplio necesitaría de mayores esfuerzos a ser realizados a mediano plazo. Es inclusive posible que ciertas determinaciones puedan ser parte de objetivos a largo plazo, integrándose a otros ámbitos de planificación como la Agenda Patriótica 2025.

C. Opciones de política fiscal a partir de escenarios

La discusión sobre el régimen de tributación subnacional ha contenido ciertas ideas preconcebidas que perduran aún y otras evaluaciones recurrentes que no han tenido hasta ahora el tratamiento necesario por parte del Estado. Por ejemplo, se menciona constantemente la falta de bases tributarias en los municipios rurales, aunque los factores que se utilizan para explicar las asimetrías con las áreas urbanas son variados y las soluciones escasas.

Por ejemplo, menciona Galindo, tanto para el IPBI como IPVA, que “en municipios predominantemente rurales estos ingresos propios no se cobran por la pobreza o por omisión”²³⁴; sin embargo, se ha visto que tampoco la norma ha ayudado a generar bases tributarias en el campo al reducir la base impositiva al mínimo, llegando a constitucionalizar dicho enfoque.

²³⁴ Galindo, “Debate sobre el autorreconocimiento: Análisis del Censo 2012,” 91.

También se dice que no existen los incentivos necesarios para impulsar el esfuerzo fiscal subnacional. Ameller, al respecto, comenta que “un sistema de transferencias ‘ciego’ (que no reconoce esfuerzos o desempeño) crea, sin duda, la tradicional ‘pereza’ fiscal”²³⁵. Más severo al respecto, Galindo observa la “complacencia de autoridades departamentales y, sobre todo, municipales, acostumbradas, por un lado, a un lógica rentista que espera que programas verticales como el denominado ‘Evo Cumple’ resuelvan sus problemas (...) Estos mecanismos pueden hacer pensar que no se desea fortalecer el proceso autonómico”²³⁶.

Inclusive la misma Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia (FAM-Bolivia) incluyó esta problemática en sus debates pre-constituyentes, llegando a plantear que como parte de los ingresos municipales esté el “rendimiento tributario diferenciado bajo el principio del esfuerzo fiscal realizado por cada municipio”²³⁷. Lo cierto es que la relación entre transferencias e ingresos propios ha sido testeada: Barja, Villarroel y Zabaleta muestran una correlación entre el aumento de recursos no-propios y el decremento de los recursos propios²³⁸, que debería preocupar a los portavoces subnacionales de la autonomía.

Los escenarios mostrados no sólo deben ser interpretados como el resultado de la confrontación entre dos fuerzas negociadoras: nivel central–autonomías; también pueden ser analizados como el reflejo de dos o más visiones que si bien parecen antagónicas, comparten la necesidad de llegar a un resultado satisfactorio que brinde réditos políticos palpables a todas las partes. Es, en todo caso, en escenarios de coordinación intergubernamental que tendrían que desarrollarse los lineamientos de política pública a todo nivel, resultantes del Pacto Fiscal, y conocerse a futuro los avances sobre los compromisos adquiridos.

IV. Comentarios Finales

El modelo de régimen tributario nacional mantiene las bases de la Nueva Política Económica aplicada el año 1985. En palabras de Morales, “la finalidad de eficiencia en la recaudación ha primado por encima de cualquier criterio de equidad en el diseño de la reforma tributaria. El régimen tributario promulgado [Ley Nº 843] no tiene en efecto progresividad, contrariamente a la legislación que la reemplazó”²³⁹. Sobre estas bases se han ido consolidando dos tendencias; por un lado, el crecimiento de dominios tributarios secundarios, adjetivo del cual sólo se libraría el IDH, y por otro, la adaptación del régimen impositivo al nuevo régimen autonómico boliviano a ritmos más lentos.

En ambas ramas hay tareas pendientes. No corresponde en este capítulo hablar de la necesaria eliminación del IT o de la mejora del IUE, pero sí tal vez de la necesidad de mejorar la tributación directa con respecto a la indirecta. Esto porque la constitución de un impuesto a la renta de las personas, que ayudaría a mejorar la progresividad global del régimen tributario nacional, tiene más posibilidades de afectar al campo impositivo subnacional.

El ejemplo del RC-IVA muestra la relación estrecha entre reformas globales y el régimen autonómico boliviano, sobre cuya base hay que generar una nueva estructura impositiva acorde con el nuevo modelo de Estado.

²³⁵ Ameller en Ameller y Rocabado, *Política Pública: Autonomías Fiscales. Cuaderno de Políticas Públicas* 2, 45.

²³⁶ Galindo, “Debate sobre el Autorreconocimiento: Análisis del Censo 2012,” 93.

²³⁷ FAM-Bolivia, *Autonomía Municipal Plena*, 5.

²³⁸ Barja, Villarroel y Zabaleta, “Institutional Design and Implicit Incentives in Bolivia’s Decentralization Model,” 168.

²³⁹ Morales, “Estabilización y Nueva Política Económica en Bolivia,” 19.

El análisis del régimen tributario muestra que, por ahora, lejos de replicar las distintas modalidades autonómicas posibles en términos territoriales y organizacionales, la tributación es aún cosa de tres niveles claros: el nacional, que conserva la mayor parte de los dominios tributarios, las potestades tributarias e incluso el control de las potestades de los otros dos niveles: el departamental, que contiene un dominio tributario incipiente por el momento, y cuyo ejercicio de potestades tributarias ni siquiera se ha iniciado; y el municipal, que ha consolidado sus bases tributarias en las zonas urbanas pero que sigue sin avances claros en zonas rurales a casi veinte años del inicio de la Participación Popular. Tanto las regiones como las AIOC poseen cualidades tributarias derivadas del sistema principal y no existirían motivaciones mayores para que se generen cualidades tributarias diferenciadas aplicables a estos ámbitos.

En términos de estructuras tributarias, se han consolidado, por un lado, los dominios tributarios exclusivos, y por otro, los dominios tributarios coparticipables. El Pacto Fiscal es una gran oportunidad para debatir si otros dos modelos de gestión tributaria tienen espacio en el régimen impositivo boliviano: las sobretasas y la cogestión de bases tributarias son alternativas inexploradas que merecen un análisis abierto y profundo.

Por último, las posturas de ciertos actores subnacionales generan interrogantes acerca de los objetivos que persiguen en cuanto a estructura tributaria. La propuesta más vista desde los niveles subnacionales no es el canje de transferencias por impuestos: más impuestos subnacionales y más autonomía fiscal, y menos transferencias y dependencia del nivel central del Estado. Más bien, las intenciones son explícitas en cuanto al deseo de incluir a los departamentos en el sistema general de transferencias dominado por la coparticipación. Por un lado, esta demanda es justificable, puesto que un trato distinto a autonomías equipotentes ya no tiene mayor justificación; pero por otro, manifiesta la voluntad de querer adquirir cierta comodidad en cuanto a recursos sin mayor esfuerzo.

Para un nivel central del Estado, deseoso de tener mayor control sobre las finanzas públicas globales, esas son buenas noticias: sólo necesita mantener el régimen de transferencias —puede inclusive justificar condicionamientos más rígidos sobre las mismas— para lograr dicho objetivo de control. No serán las grandes ciudades las que objeten este sistema, puesto que son las jurisdicciones que mayores recursos propios generan con sus propios impuestos y, por lo tanto, las más autónomas fiscalmente. El Pacto Fiscal será, por lo tanto, el escenario para transformaciones significativas en el trascendental campo tributario sólo si las regiones se constituyen en portavoces de la necesidad de un cambio.

V. Bibliografía

Alborta, Patricia, Marcelo Montalvo y Marco Zapata. Bolivia: Régimen de Transferencias Intergubernamentales para las Autonomías Regionales. Informe Final. La Paz, 2005.

Ameller, Vladimir y Carlos Rocabado. Política Pública: Autonomías Fiscales. Cuaderno de Políticas Públicas 2. La Paz: PNUD, 2012.

Arce, Luis. “Antes de exigir más recursos deben gastar lo que tienen”.El Deber, 24 de enero, 2013.

Barbery, Carlos Hugo. “Propuesta metodológica para el Pacto Fiscal en Bolivia”.Contacto Económico. Santa Cruz, 2013.

Barja, Grover, Sergio Villarroel y David Zabaleta. “Institutional Design and Implicit Incentives in Bolivia’s Decentralization Model”.LAJEDNo. 19 (2013): 137–211.

Cabrera, Carlos. Régimen Tributario Municipal en Bolivia. Análisis y Recomendaciones. La Paz, 2007.

Cisneros, Rodrigo. “Desmitificando el temor a las autonomías departamentales”.En Comentarios al “Documento de discusión de los elementos relevantes para la Descentralización Fiscal Financiera de las Autonomías Departamentales”. Presentado por la Comisión de Autonomía del Comité Pro Santa Cruz. La Paz: FES-ILDIS, 2005.

FAM-Bolivia. Autonomía Municipal Plena. Propuesta de la Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia a la Asamblea Constituyente. Sucre, 2007.

Galindo, Mario. “Debate sobre el autorreconocimiento: análisis del Censo 2012”.Análisis e Investigaciones 1 (2013): 73–110.

Martínez, José Abel. Propuesta de Ley Departamental de Creación de Impuestos, Tasas y Contribuciones Especiales, su reglamentación y propuesta de creación de la Agencia Tributaria Departamental. Santa Cruz: KAS, 2012.

Medinaceli, Mauricio. “El Impuesto Departamental a la Renta como alternativa al Impuesto Directo a los Hidrocarburos”.En Bases para el financiamiento del nuevo Estado y el Régimen de Autonomías. La Paz: GTZ/Ministerio de Autonomías/Pulso, 2010.

Ministerio de Hacienda. Estrategia de Descentralización Fiscal. Marco Base de acciones. La Paz: Ministerio de Hacienda, 2006.

Morales, Juan Antonio. “Estabilización y Nueva Política Económica en Bolivia”. La Paz, 1986.

Morales, Miguel. El Sistema Fiscal Financiero en el marco de la Constitución y los Estatutos Autonómicos. La Paz: IDEA Internacional, 2009.

Muriel, Beatriz. “Bolivia Sub-national Revenues: A Review”. La Paz: INESAD, 2011.

Parada, José Luis. “Perspectivas políticas y económicas de los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda 2012”.Análisis e Investigaciones 1 (2013): 39-71.

Pereira, Juan Carlos. La política y la administración tributaria en el marco de la Descentralización Fiscal. La Paz: RAF, 2006.

Prud'homme, Rémy, Hervé Huntzinger y Sonia Guelton. "Decentralization in Bolivia". Washington D.C.: IADB, 2000.

Revollo, Javier. Lineamientos de un Pacto Fiscal. Problemas y opciones de Política. Santa Cruz: KAS, 2011.

Rocabado, Carlos. Competencias y financiamiento en el debate autonómico. La Paz: FES-ILDIS, 2007.

———. "Elaboración de dos instrumentos de asistencia técnica para el ejercicio gradual de las competencias de los Gobiernos Autónomos y Nivel Central del Estado en el ámbito económico-financiero." La Paz: SEA, 2012.

———. "Financiamiento autonómico: recursos para todos". En Bases para el financiamiento del nuevo Estado y el Régimen de Autonomías. La Paz: GTZ/Ministerio de Autonomías/Pulso, 2010.

———. "Impuestos: ¿nueva batalla autonómica?", en Nueva Crónica No. 85, Mayo 2011.

Terán, José Antonio. Estudio de diseño del Sistema de Ecuilización Intermunicipal. La Paz: MSCRPP, 2006.

The World Bank. Bolivia. Institutional and Governance Review Towards an Inclusive Decentralization. Vol. I. Washington D.C., 2006.

Urenda, Juan Carlos. Separando la paja del trigo. Bases para constituir las Autonomías Departamentales. Santa Cruz: ABEC, 2005.

Villarroel, Sergio. "Propuesta de reasignación del Impuesto a las Utilidades de las Empresas al Nivel Intermedio de Gobierno". Santiago de Chile, 2009.

Yujra, Edwin. "El financiamiento del proceso autonómico boliviano: Descentralización Fiscal y Autonomía Financiera". En Bases para el financiamiento del nuevo Estado y el Régimen de Autonomías. La Paz: GTZ/Ministerio de Autonomías/Pulso, 2010.

CAPITULO DÉCIMO

Insumos para una política de endeudamiento desde la perspectiva subnacional

*Carlos Schlink Ruiz*²⁴⁰

Resumen

El presente documento tiene por objeto analizar el Pacto Fiscal para Bolivia, propuesto por el Departamento de Santa Cruz y que tuvo la participación de la Asociación de Municipios, el Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz, el Gobierno Autónomo Municipal de Santa Cruz de la Sierra, La Universidad Autónoma Gabriel René Moreno y los Pueblos Originarios Indígenas del Departamento. En la primera parte del trabajo se muestra una mirada regional del Departamento de Santa Cruz respecto al pacto fiscal, analizando las políticas actuales de transferencias, las políticas fiscales de las entidades territoriales autónomas con su respectivo manejo de los recursos públicos, las políticas tributarias de las entidades territoriales autónomas y el desglose de impuestos que maneja cada una de las instituciones y la política de endeudamiento a nivel central y subnacional. En la segunda parte del trabajo se analiza la propuesta de pacto fiscal de Santa Cruz para Bolivia, en el cual se tocan cuatro aristas de la economía para tener un verdadero pacto político entre el nivel central y los gobiernos subnacionales, la política de redistribución de ingresos, la política presupuestaria, la política tributaria y, por último, la política de crédito público en el cual se le pone mayor énfasis al trabajo. En la última parte del trabajo se analiza la deuda pública en Santa Cruz y se realiza una propuesta de Ley de Endeudamiento para poder mejorar los niveles de financiamiento y se realizan propuestas de políticas de endeudamiento a través de fondos de financiamiento y fondos de garantías.

Palabras Clave: Bolivia, Pacto Fiscal, Financiamiento.

I. Introducción

La Constitución Política del Estado, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, y la Ley de Clasificación y Definición de Impuestos y de Regulación para la Creación y/o Modificación de Impuestos han generado un nuevo escenario para la profundización del proceso de descentralización que se viene desarrollando desde 1994, con la Ley 1551 de Participación Popular, en Bolivia. Sin embargo, estas transformaciones normativas fundamentales han ocasionado un retroceso en el proceso de descentralización y autonomías departamentales, provocado por la recentralización de competencias y de recursos económicos. Las transferencias intergubernamentales entre la administración central y las Entidades Territoriales Autónomas pueden ser modificadas únicamente por el Gobierno Central y, de manera unilateral, sin ningún respaldo técnico, económico, financiero y sostenible en el mediano y largo plazo. Las únicas transferencias que no pueden ser modificadas son las Regalías por Hidrocarburos, que han sido constitucionalizadas explícitamente en la Constitución Política del Estado.

²⁴⁰ Economista de profesión de la Universidad Católica Boliviana “San Pablo” de la ciudad de La Paz, Máster en Gestión y Políticas Públicas del Programa de Maestrías para el Desarrollo–Harvard Boston/Massachusetts, United States. Trabajó como Responsable de Compras y Contrataciones, Responsable de Presupuesto, Jefe de Recursos Humanos y Jefe de Tesorería en la Presidencia del Congreso Nacional – Vicepresidencia de la República. Trabajó como Asesor Económico Financiero de la Secretaría de Hacienda en la Prefectura de Santa Cruz, fue docente de la UAGRM en la Unidad de Post Grado de la Facultad de Auditoría Financiera y Contaduría Pública. Actualmente es el Director de Tesorería y Crédito Público del Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz. Entre las distinciones más importantes son las realizadas por el Colegio de Economistas, con la Distinción al Mérito al Mejor Economista del Año 2012.

La política fiscal, el crédito público y los presupuestos públicos de las Entidades Territoriales Autónomas se encuentran subordinadas a las decisiones del nivel Central de Gobierno; y las políticas tributarias son limitativas a muy pocos impuestos para que las Entidades Territoriales Autónomas puedan generar sus propios ingresos, además de que la creación de nuevos impuestos implican la aprobación del nivel central de Gobierno, antes de su implementación. Es decir que no existe un verdadero proceso de autonomía fiscal y mucho menos el de alcanzar la autonomía plena en las regiones del país.

Por otro lado, la Ley Marco de Autonomías Departamentales ha determinado la necesidad de establecer con claridad el tratamiento de los ingresos y de las responsabilidades de gasto para las Entidades Territoriales Autónomas, por las determinaciones unilaterales del nivel central de Gobierno, ante la inestabilidad de los ingresos, que en su mayoría se encuentran establecidos de forma “provisional” y “transitoria” en las disposiciones transitorias de la referida ley.

La Ley Marco de Autonomías Departamentales (LMAD) también determina la elaboración de una Ley de endeudamiento público (disposición transitoria quinta) y el establecimiento de una Ley de Responsabilidad Fiscal (disposición transitoria sexta), para que sean aplicables en el ámbito nacional en las Entidades Territoriales Autónomas (incluidas las Universidades Públicas). Además, la disposición transitoria décima séptima de la ley determina la elaboración de una propuesta de pacto fiscal por parte del Servicio Estatal de Autonomías, en coordinación con el Ministerio de Autonomías y el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, y se fija un plazo no mayor a los seis meses, para la presentación de la propuesta técnica del pacto fiscal, después de publicados los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda.

Por lo tanto, los elementos condicionantes para el pacto fiscal boliviano, según la LMAD, son la realización del Censo Nacional de Población y Vivienda, la presentación de los resultados oficiales del Censo, un trabajo conjunto entre el Servicio Estatal de Autonomías, el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, y el Ministerio de Autonomías, la elaboración coordinada de la propuesta técnica de diálogo para el pacto fiscal y, por último, la presentación de la propuesta técnica.

II. La mirada regional de Santa Cruz sobre el Pacto Fiscal

Por todos los cambios estructurales e institucionales dados en el país en el último tiempo y la implementación de nuevas normativas por el Poder Ejecutivo, se genera un nuevo escenario de descentralización económica, financiera y política, surgiendo la necesidad de elaborar una propuesta de pacto fiscal que surja desde el Departamento de Santa Cruz, al ser éste el departamento más grande y con mayor crecimiento vegetativo y poblacional, el departamento que más aporta al producto interno bruto, cuenta con los mejores indicadores de desarrollo humano, mejores indicadores de pobreza, genera el 65 por ciento de las exportaciones no tradicionales, el 25 por ciento de los empleos y el 70 por ciento de los alimentos, los cuales garantizan la seguridad alimentaria al país.

Por todos los aspectos antes mencionados, el pacto fiscal va a contribuir a tener claridad en la gestión y la administración de las finanzas públicas en todos los niveles de gobierno y en todos los departamentos, ante el nuevo escenario poblacional resultante de los datos oficiales del Censo 2012 presentados por el Instituto Nacional de Estadística.

Antes de generar una propuesta de distribución de recursos económicos e institucionales hay que conocer que el Pacto Fiscal no sólo implica una redistribución de los ingresos, que es uno de los aspectos fundamentales, sino el más importante, pero que tiene que basarse en el entendimiento y la racionalidad de todos los actores para sentar las bases de un acuerdo político básico que legitime el papel del Gobierno Central y el de las Entidades Territoriales Autónomas, en el ámbito de sus competencias de cada nivel de Gobierno.

Las responsabilidades gubernamentales sobre las finanzas públicas están referidas a cuatro aspectos importantes: los criterios de redistribución de ingresos para el cumplimiento de sus competencias asignadas al Gobierno Central y las Entidades Territoriales Autónomas; la política de endeudamiento para todos los niveles de gobierno, que va a ser el enfoque del presente documento; la política presupuestaria de todos los niveles de gobierno; y la administración financiera de las entidades, que implica el manejo y administración de la tesorería.

A través de la propuesta de Pacto Fiscal de Santa Cruz se pretende alcanzar la sostenibilidad financiera tanto del nivel central de gobierno como el de las entidades territoriales autónomas y las universidades públicas. Para poder lograr este acometido se deben tener en cuenta algunos principios mínimos para lograr un pacto fiscal exitoso:

Se debe tomar como punto de partida la distribución de recursos existentes, sobre la cual se tienen que realizar ajustes, mediante recursos adicionales, a la política de transferencias del gobierno central.

Se deben establecer los criterios de distribución y/o redistribución de los recursos por transferencias, tomando en cuenta los resultados oficiales del Censo de Población y Vivienda del año 2012, ya que el criterio poblacional resume la parte más importante de las necesidades de gasto de las Entidades Territoriales Autónomas. Al momento de redistribuir los recursos económicos, es necesario simplificar los cálculos de asignación de recursos utilizando no más de dos criterios, siendo uno de ellos el poblacional, ya que de lo contrario la redistribución se puede volver compleja.

Es necesario tener acceso a toda la información económica de manera transparente. Se debe combinar la sostenibilidad financiera con la estabilidad macroeconómica, en el afán de buscar el equilibrio entre una asignación de recursos económicos de acuerdo a las competencias asignadas a las diferentes Entidades Territoriales Autónomas, y por otro lado, que la asignación realizada no produzca desequilibrios financieros que pongan en riesgo la estabilidad macroeconómica, por lo que anteriormente aconsejábamos tomar en cuenta el concepto de responsabilidad fiscal.

- Se debe promover la equidad regional, lo que implica la creación de mecanismos de compensación, para que las regiones que se encuentran con disparidades financieras puedan ser equilibradas con recursos adicionales.
- Se deben establecer normas claras y no generales respecto al endeudamiento, la autonomía en la administración presupuestaria, la autonomía en la gestión administrativa-financiera de las Entidades Territoriales Autónomas y las reglas de responsabilidad fiscal, entre otros.
- Se deben determinar acuerdos de largo plazo, lo que significa que los mismos deben ser ratificados por leyes del Estado, y no así mediante Decretos Supremos que son susceptibles de tener modificaciones por parte del Gobierno que se encuentre en funciones. Además, los consensos logrados deben convertirse en políticas de Estado.

- Se debe crear un mecanismo de coordinación y control permanente para el cumplimiento de las determinaciones realizadas en el pacto fiscal, siendo el objetivo fundamental de la misma la ejecución y cumplimiento claro y eficiente de los consensos establecidos.
- Se debe establecer claramente la necesidad de que la autoridad fiscal esté repartida entre todos los participantes del pacto fiscal, esto con la visión de que desaparezcan las prácticas unilaterales del Nivel Central del Estado sobre cambios en el régimen presupuestario y financiero.

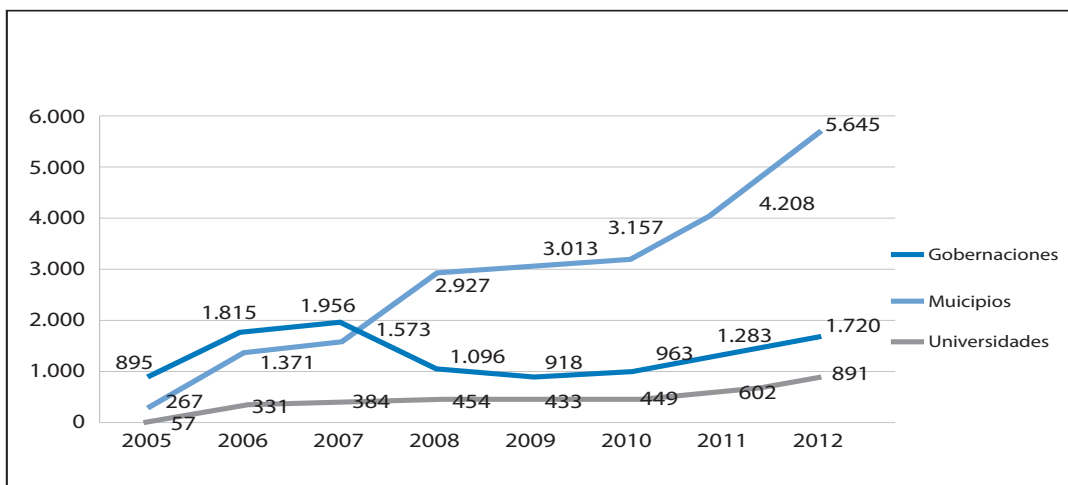
A. Aspectos centrales de las transferencias

Las transferencias referidas a la coparticipación tributaria de los Impuestos Nacionales tienen mayor estabilidad y certidumbre en la asignación y programación de responsabilidades de gasto (competencias). Por lo que, además de mejorar las transferencias de los Gobiernos Municipales y Universidades, se deben incluir a los Gobiernos Departamentales en la coparticipación tributaria.

Las transferencias relacionadas tanto con la explotación de los recursos naturales como las de Impuestos Nacionales (Coparticipación) deben tener un acuerdo de estabilidad, es decir que el Gobierno Central no pueda realizar modificaciones a los criterios y porcentajes que sean acordados, ante posibles necesidades de financiamiento adicional.

Las transferencias relacionadas con la explotación de los recursos naturales, en especial hidrocarburos (ver Gráfico No. 1), deben contener un acuerdo sobre precios mínimos de los recursos naturales para la asignación de competencias. Es decir que si los precios son menores a los mínimos establecidos, existan recursos compensatorios producto de una transferencia compensatoria adicional, ejecución de los saldos en caja y bancos, y fondos de estabilización que deben ser establecidos en cada una de las Entidades Territoriales Autónomas y Universidades Públicas.

Gráfico No. 1
Transferencias de IDH a las Entidades Territoriales Autónomas
(En millones de bolivianos)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

Se deben establecer de manera permanente, y no de forma transitoria, los porcentajes y los criterios de distribución de las transferencias ya consolidadas (Coparticipación Tributaria, Fondo Compensatorio y el Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados), lo que significa que las mismas sean retiradas de las disposiciones transitorias tercera, cuarta, séptima y octava de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, estableciendo al mismo tiempo metas plurianuales de recaudaciones de los impuestos nacionales municipales, para no caer en fenómenos de “Pereza Fiscal” e ineficiencia en la generación de ingresos propios.

El criterio principal de asignación de las transferencias debe ser el poblacional, ya que es el que no genera disparidades entre los diferentes gobiernos subnacionales y, con la salvedad de tomar la población estimada de cada año postcensal para efectos redistributivos y así evitar distorsiones que genera en el mediano plazo la movilidad poblacional.

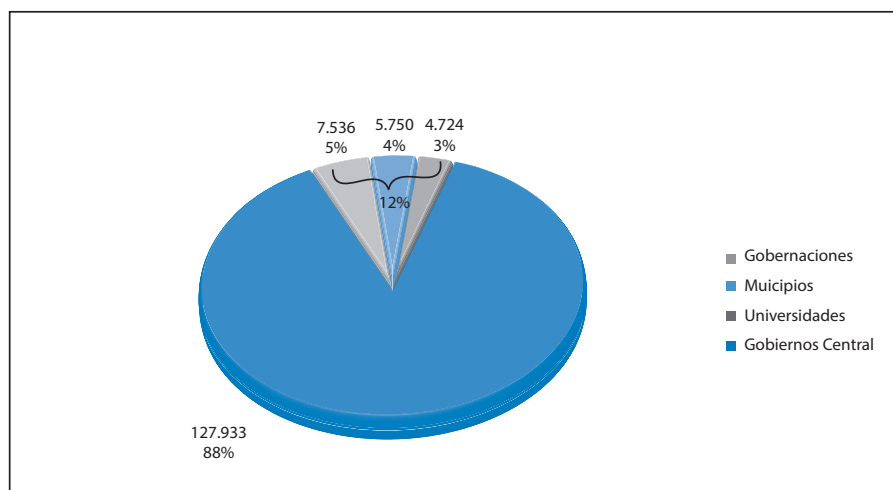
B. La política fiscal de las Entidades Territoriales Autónomas

La definición de la política fiscal para las Entidades Territoriales Autónomas es fundamental por tres consideraciones específicas:

- Sostenibilidad Financiera, es decir que se tenga certidumbre de los recursos de los que se dispone para poder garantizar de manera efectiva la ejecución de las responsabilidades de gasto (competencias), establecidas en la Constitución Política del Estado.
- Alcanzar la Autonomía Fiscal, para generar y administrar los Ingresos a través de políticas de transferencia y tributaria (transferencias, impuestos, tasas y contribuciones especiales); toma de decisiones del gasto a través de la Política Presupuestaria (asignación de competencias), definir la Política de Endeudamiento y Crédito Público (determinación de montos, plazos, tasas y tipos de endeudamiento); en síntesis, establecer las reglas de política fiscal de las entidades territoriales autónomas.
- Una vez que se tenga garantizada la fuente de ingresos y las reglas de política fiscal, se puede realizar la Planificación Financiera de mediano y largo plazo con el objetivo de realizar previsiones de endeudamiento y creación de fondos de inversión, además de no caer en desequilibrios financieros y garantizar la sostenibilidad financiera de las entidades territoriales autónomas.

En la actualidad, los recursos públicos de Presupuesto General del Estado están distribuidos 88 por ciento para la administración central, junto con sus empresas públicas estratégicas, y solamente el 12 por ciento corresponden a 339 municipios, 14 universidades y 9 gobernaciones (ver Gráfico No. 2)

Gráfico No. 2
Presupuesto General del Estado 2013
(En millones de bolivianos)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

C. La política tributaria de las Entidades Territoriales Autónomas

La política tributaria para las entidades territoriales autónomas es dependiente de los poderes Ejecutivo y Legislativo nacionales, que son los que podrán imponer nuevos tributos, indefinidos o temporales, debidamente aprobados por ley. El nivel departamental no tiene ninguna facultad para legislar en materia de impuestos. El nivel municipal sólo puede crear tasas y patentes, y no impuestos propiamente dichos; y estas tasas y patentes deben ser analizadas y aprobadas por los poderes Ejecutivo y Legislativo nacionales. Además, bajo la actual Constitución, y según la interpretación que se pueda hacer al Artículo 323, la implantación de deducciones o exoneraciones departamentales o municipales podría estar prohibida.

Todos estos elementos muestran que los departamentos tienen un poder limitado en cuanto a legislación y diseño tributario, mientras que los municipios deben compartir estos poderes en corresponsabilidad con el nivel central, el cual tiene la última palabra en la materia.

En la CPE se establece que la regulación para la creación o supresión de tributos del nivel departamental y municipal es una competencia compartida con el nivel central del Estado, y no exclusiva de las Entidades Territoriales Autónomas, por lo que la creación de impuestos, tasas y contribuciones especiales podrán ser aprobadas por las Asambleas Legislativas Departamentales sólo después de que la Ley de Clasificación de Impuestos determine su correspondencia. Existe la posibilidad de la implantación de impuestos a los juegos de azar y creación de loterías departamentales.

Los impuestos departamentales a ser creados son reducidos, al igual que su capacidad recaudatoria, ya que ocurren tres fenómenos importantes: los impuestos principales, por capacidad recaudatoria, han sido asignados a los niveles nacionales y municipales; la presión tributaria ya es muy alta, y los impuestos potenciales a ser creados tienen un rendimiento recaudatorio muy bajo.

En la CPE no se encuentran referencias a la coparticipación en las rentas nacionales de los distintos niveles autonómicos ni de las universidades. Es de suponer que los porcentajes de coparticipación de

la legislación tributaria existente, de la Ley de Participación Popular y la Ley de Hidrocarburos, habrán de mantenerse, porque se han constituido en derechos adquiridos.

Existe la posibilidad del establecimiento de sobretasas sobre los impuestos nacionales, aunque es claro que las alícuotas adicionales no pueden ser muy altas, entre un 1 por ciento y 3 por ciento (dependiendo del impuesto), ya que de otra manera la presión tributaria se eleva de manera considerable, lo que provocaría procesos de evasión y elusión impositiva, aunque la misma debe ser considerada por la Autoridad Fiscal para su implementación.

Los tributos que son afectos a ser creados por el nivel de los gobiernos autónomos son básicamente: a las sucesiones patrimoniales, esencialmente transferencia del Impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes (ITGB); a la propiedad de aeronaves y motonaves; a la propiedad de bienes inmuebles urbanos y rurales; a la propiedad de vehículos automotores terrestres; a la transferencia onerosa de inmuebles y vehículos automotores; al consumo específico sobre la chicha de maíz; e impuestos ambientales, siempre y cuando no signifiquen infracciones a la normativa ambiental existente; en este último caso, la existencia de una condicionalidad introduce mucha complejidad para la posible formulación de tributos ambientales, ya que no se cuentan con los siguientes elementos fundamentales para su desarrollo: niveles máximos de concentración y dilución de las fuentes contaminantes hídricas, así como de emisión de gases a la atmósfera, ya que éstos nos deberían proporcionar los parámetros máximos para poder realizar cobros impositivos; no se cuenta con un catastro de todas las fuentes que producen emisión de contaminantes tanto hídricas como de la contaminación atmosférica; y, por último, no se cuenta con el personal ni los medios técnicos para realizar las mediciones de control.

La Autoridad Fiscal, dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, es la institución que aprobará la creación y/o modificación de impuestos a nivel de los gobiernos autónomos. La Administración Tributaria de los gobiernos autónomos está supeditada a lo que pueda establecer la norma tributaria nacional, es decir, en principio el Código Tributario; sin embargo, éste no establece ninguna determinación de la forma en la que se estructurará la unidad administrativa tributaria departamental, aunque potencialmente podría hacerlo en el futuro (ver Cuadro No. 1).

Cuadro No. 1
Asignación Actual de Tributos en Bolivia

Ingresos	Nivel	Nivel	Nivel	Otros
	Nacional	Departamental	Local	
Coparticipación: IVA, IT, RC-IVA, IUE, ICE, GA, ISAE, ITGB	75%		20%	5% Universidades
Impuestos Locales: IPBI, IPVA, IMT			100%	
Impuesto a las Transacciones Financieras	100%			
Regalías Hidrocarburíferas	33%	67%		
Patentes Hidrocarburíferas			50%	50% Min. Desarrollo Sostenible
Impuesto Directo a los Hidrocarburos	19%	10%	35%	7% Universidades 3.5% Fondo Indígena
(después de distribución de Renta Dignidad)*				25.5% Renta Dignidad
Impuesto Especial a los Hidrocarburos y Derivados	65%	35%		
Regalías Forestales/Aprovechamiento		35%	25%	10% FNDF y 30% Superintendencia Forestal
Regalías Forestales/Desmonte		25%	25%	50% FNDF
Regalías Mineras**		85%	15%	
Patentes Mineras			30%	70% Varios
FUENTE: VICEMINISTERIO DE DESCENTRALIZACION				

D. La política de endeudamiento a nivel central y subnacional

El principal elemento del endeudamiento subnacional radica en la potestad que los gobiernos autónomos tienen de poder endeudarse de manera independiente y directa a los controles del Ejecutivo Nacional, aunque debe ser aprobada por la Asamblea Legislativa Plurinacional. Esta potestad está garantizada en la Constitución Política del Estado:

“Artículo 322. I. 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. II. La deuda pública no incluirá obligaciones que no hayan sido autorizadas y garantizadas expresamente por la Asamblea Legislativa Plurinacional”.

Sin embargo de lo anterior, se establece que entre los recursos de los gobiernos autónomos se encuentran los créditos y empréstitos tanto externos como internos, que deben cumplir con las normas de endeudamiento del Sistema Nacional de Tesorería y Crédito Público, tal como hace referencia el artículo 341 numeral 6: “Los créditos y empréstitos internos y externos contraídos de acuerdo a las normas de endeudamiento público y del sistema Nacional de Tesorería y Crédito Público”.

Lo que no significa que los gobiernos autónomos pierdan su independencia para contraer los créditos que la misma vea por conveniente cumpliendo la norma de endeudamiento, además ratificado por lo que se establece en la Ley No. 2042.

Por otro lado, mediante la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, en su artículo 108, parágrafos VI, VIII y IX, el Gobierno Central pretende asumir el control sobre las decisiones de endeudamiento departamental, en especial interno, aunque al momento de autorizar una operación de crédito público de manera implícita están asumiendo la garantía del repago de la misma si existiera una imposibilidad de pagar la deuda por parte de las entidades territoriales autónomas: “VI. Para la contratación de endeudamiento público interno o externo, las entidades territoriales autónomas deberán justificar técnicamente las condiciones más ventajosas en términos de tasas, plazos y monto, así como demostrar la capacidad de generar ingresos para cubrir el capital y los intereses, enmarcándose en las políticas y niveles de endeudamiento, concesionalidad, programación operativa y presupuesto; para el efecto, con carácter previo, deben registrar ante la instancia establecida del Órgano Ejecutivo el inicio de sus operaciones de crédito público”.

“VIII. La contratación de deuda interna pública debe ser autorizada por la instancia establecida del Órgano Ejecutivo del nivel central del Estado, la que verificará el cumplimiento de parámetros de endeudamiento, de acuerdo a la normativa en vigencia”.

“IX. La autorización de endeudamiento interno por parte de las instancias autorizadas no implica ningún tipo de garantía del nivel central del Estado para el repago de la deuda, siendo ésta responsabilidad exclusiva de las entidades territoriales autónomas”.

“XIII. La legislación de las entidades territoriales autónomas sobre el crédito público deberá enmarcarse en los lineamientos, procedimientos y condiciones establecidas en la legislación del nivel central del Estado”.

La potestad de endeudamiento también se ve ratificada por dos artículos tanto de la Constitución Política del Estado (CPE), como de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD), ya que el endeudamiento se encontrará registrado en el presupuesto de los gobiernos autónomos:

“Artículo 321. I. La administración económica y financiera del Estado y de todas las entidades públicas se rige por su presupuesto”. (CPE)

“Artículo 114. Parágrafo X, segundo párrafo: Una vez aprobado por el Órgano Deliberativo del gobierno autónomo, el presupuesto institucional de una entidad territorial autónoma no podrá ser modificado por otra instancia legislativa o ejecutiva, sin la autorización del correspondiente gobierno autónomo, a través de los procedimientos establecidos por las disposiciones legales en vigencia”. (LMAD)

Esta argumentación y enfoque debe ser ratificado por una Ley de Endeudamiento Público tal como lo establece la DISPOSICIÓN TRANSITORIA QUINTA. La Asamblea Legislativa Plurinacional promulgará una Ley de Endeudamiento Público, que establezca los principios, procesos y procedimientos para la contratación de créditos y la administración del endeudamiento público de todas las entidades públicas, en sujeción a lo establecido en los Numerales 8 y 10 del Artículo 158, Parágrafo I del Artículo 322 y Numeral 34, Parágrafo II del Artículo 298 de la Constitución Política del Estado.

Por toda la normativa existente, se puede concluir que no existe ninguna restricción para que los gobiernos autónomos tomen sus decisiones de endeudamiento de recursos tanto interno como externo.

En el caso del endeudamiento externo, existe la necesidad de la garantía soberana del Estado, por lo que se hace obligatoria la aprobación del endeudamiento por parte de la Asamblea Legislativa Plurinacional, lo cual puede ocurrir en cuanto se presenta el presupuesto de los gobiernos autónomos y cuando se realiza una contratación de una deuda durante el periodo posterior a la aprobación del presupuesto.

Cuando el endeudamiento es interno, existe la garantía implícita del Gobierno Central, en el momento en que los mismos autorizan la contratación de este tipo de deuda, aunque se determina que no garantizará el repago del endeudamiento, aspecto muy diferente al hecho de que el Gobierno pueda declararse insolvente, situación muy improbable.

En la Ley de Administración Presupuestaria No. 2042, se establece lo siguiente sobre la Política de Crédito Público:

“Artículo 33.- Las entidades públicas nacionales, departamentales y municipales, con carácter previo a la contratación de cualquier endeudamiento interno y/o externo, deben registrar ante el Viceministro de Tesoro y Crédito Público el inicio de sus operaciones de endeudamiento, para su autorización correspondiente. Se entiende por endeudamiento todo tipo de deudas directas, indirectas y contingentes de corto, mediano y largo plazo que las entidades pudieran adquirir, sea con el sector privado y/o público, con agentes, instituciones o personas nacionales y/o extranjeras, incluyéndose los gastos devengados no pagados a fines de cada gestión”.

A través de este artículo se puede mantener la discrecionalidad del Gobierno Central para aprobar cualquier endeudamiento subnacional; sin embargo, prevalece el Artículo 114 parágrafo X segundo párrafo, aunque si existe un proceso de contratación después de la aprobación del presupuesto por parte de la Asamblea Legislativa del Gobierno Autónomo, necesariamente se debe buscar la aprobación del Gobierno Central.

“Artículo 34.- Las entidades públicas, ejecutoras y/o deudoras de crédito programarán y destinarán los desembolsos exclusivamente para los fines contratados. El registro de estos desembolsos y su uso consiguiente es responsabilidad de la máxima autoridad y/o ejecutivo de la institución”.

“Artículo 35.- Las entidades públicas descentralizadas, autónomas y autárquicas deben sujetarse a los siguientes límites de endeudamiento:

El servicio de la deuda (amortizaciones a capital, intereses y comisiones) comprometido anualmente, no podrá exceder el 20 por ciento de los ingresos corrientes recurrentes percibidos en la gestión anterior.

El valor presente de la deuda total no podrá exceder el 200 por ciento de los ingresos corrientes recurrentes percibidos en la gestión anterior”.

A partir de esta ley, queda prohibida la contratación de deuda no concesional, salvo autorización expresa del Ministerio de Hacienda, a través del Viceministro de Tesoro y Crédito Público. Si bien los límites de endeudamiento se encuentran en porcentajes razonables, el cálculo de los ingresos corrientes debe incluir al IDH, lo que ayudaría sobremanera a tener un margen de endeudamiento mayor respaldado por estos recursos.

“Artículo 36.- Las entidades públicas descentralizadas, autónomas y autárquicas cuyos límites de endeudamiento anteriores hubiesen superado lo establecido en el Artículo 35 de la presente Ley, deben presentar y acordar con el Viceministro de Tesoro y Crédito Público un plan de readecuación financiera que les permita encuadrarse dentro de estos límites, en un plazo no mayor a cinco años, a partir de la aprobación de la presente Ley. El Ministerio de Hacienda, a través del Viceministro de Tesoro y Crédito Público, realizará el seguimiento al plan de readecuación financiera, autorizará créditos excepcionales para el cumplimiento del plan de readecuación financiera y determinará los límites de endeudamiento”.

III. La propuesta de Santa Cruz para el Pacto Fiscal

Bajo la conducción y liderazgo del Comité Cívico del Departamento de Santa Cruz, se desarrollaron las propuestas de política para el pacto fiscal, en la que contribuyeron a esta propuesta la Asociación de Municipios, el Gobierno Municipal Autónomo de Santa Cruz, la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno, el Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz e instituciones técnicas como el Colegio de Economistas, que desarrollaron propuestas en cuatro áreas que debe tomar en cuenta el pacto fiscal: la Política de Gestión y Administración de los Ingresos; la Política Presupuestaria; la Política Tributaria; y la Política de Crédito Público; además de tres propuestas alternativas de coparticipación tributaria del 50 por ciento para los gobiernos autónomos y universidades públicas, tomando en cuenta el criterio poblacional y el de pobreza de la Encuesta Permanente de Hogares del año 2011, e incluyendo la recaudación total, es decir, el dinero recaudado en efectivo y las notas de crédito fiscal que emite el Ministerio de Economías y Finanzas Públicas.

Es importante que se tomen en cuenta elementos relacionados con la responsabilidad fiscal del gobierno central, es decir, con la administración y gestión de los recursos para evitar desequilibrios financieros que puedan poner en peligro la estabilidad macroeconómica debido a déficits fiscales en el ámbito nacional, y que en última instancia afectan a la estabilidad financiera de los gobiernos autónomos y universidades públicas, ya que podrían verse mermados sus recursos por transferencias producto del accionar del gobierno central.

A. Propuestas para el Pacto Fiscal respecto a la política de ingresos

Debe establecerse un acuerdo de estabilidad en las transferencias, lo que significa que las mismas no pueden ser modificadas unilateralmente por el Gobierno Central, en lo que se refiere a los montos, las formas de liquidación (D.S. 29528), los criterios de distribución y la emisión de notas de crédito fiscal, sino que tienen que ser producto de un nuevo acuerdo fiscal con los gobiernos autónomos y universidades públicas. Esto, claramente, con dos propósitos principales: a) Planificación financiera y b) Sostenibilidad financiera en el mediano y largo plazo. Por lo que se deben establecer de manera permanente, y no de forma transitoria, los porcentajes y los criterios de distribución de las transferencias ya consolidadas (Coparticipación Tributaria, Fondo Compensatorio y el Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados), lo que significa que las mismas sean retiradas de las disposiciones transitorias tercera, cuarta, séptima y octava de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

La coparticipación tributaria debe ser calculada con el total de la recaudación de los 7 impuestos que forman parte de la misma, y no así solamente de las recaudaciones en efectivo, ya que las pérdidas por no coparticipación están alcanzando porcentajes de alrededor del 25 por ciento del total de los impuestos sobre los que se participa.

La coparticipación tributaria del IEHD por parte de los Gobiernos Autónomos Departamentales debe ser calculada sobre el total de la recaudación, es decir que se incluyan las notas de crédito fiscal por concepto de este impuesto, ya que en muchos casos la emisión ha superado el 50 por ciento del total de las recaudaciones por este impuesto.

Debe establecerse un criterio máximo para la emisión de notas de crédito fiscal sobre el total de los impuestos coparticipables, el cual no debería ser superior al 5 por ciento de éstos.

Debe establecerse un sistema informático específico para que las liquidaciones por transferencias de los impuestos y regalías hidrocarburíferas sean de conocimiento de todas las partes involucradas, lo que significa la mejor señal de transparencia sobre la política de transferencias del gobierno central a las entidades territoriales autónomas y universidades públicas.

No se pueden realizar débitos automáticos de las cuentas de los gobiernos autónomos, esto está claramente establecido en el Artículo No. 340 en sus párrafos I y III de la Constitución Política del Estado, por lo que deben ser abrogadas todas las disposiciones que establecen tal propósito, en especial en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización y la Ley de Administración Presupuestaria (Ley No 2042).

Se propone la coparticipación tributaria de los gobiernos autónomos y universidades públicas en un 50 por ciento: 16 por ciento para los Gobiernos Departamentales; 25 por ciento para los Gobiernos Municipales; 7 por ciento para las Universidades y un Fondo Compensatorio del 2 por ciento para los 6 departamentos del país con recaudación menor (inversamente proporcional a la cantidad de población que tienen) asignando 50 por ciento a los Gobiernos Departamentales y el otro 50 por ciento a los Gobiernos Municipales, con la información del último Censo de Población y Vivienda, que será actualizada en la medida en que la misma lo haga, además de incluir las notas de crédito fiscal en la coparticipación.

Se propone la asignación de recursos para los proyectos de vivienda social a nivel departamental provenientes del aporte patronal público y privado del 2 por ciento que está vigente para los trabajadores formales, asignados según los aportes realizados por cada departamento, para que sea administrado por los gobiernos autónomos departamentales.

Todas las transferencias establecidas en las disposiciones transitorias de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización deben ser plasmadas en una nueva norma legal, donde se garantice su estabilidad y permanencia en el tiempo y que sea producto del acuerdo del Pacto Fiscal.

B. Propuestas para el Pacto Fiscal respecto a la política presupuestaria

Se debe establecer de manera muy clara y meridiana que el Gobierno Central sólo debe incluir en Anexos del Presupuesto General del Estado los presupuestos de todos los gobiernos autónomos y universidades públicas, previa la aprobación de su instancia legislativa.

- i. Los techos presupuestarios de los recursos deben ser establecidos a partir de los siguientes lineamientos:
- ii. Recursos de Hidrocarburos: Proyecciones de precios de los hidrocarburos de acuerdo a información de los mercados de los hidrocarburos, de fuentes verificables y públicas y con principio de unicidad de fuente.
- iii. Recursos de Minerales: Proyecciones de precios de los metales, de acuerdo a información de los mercados de los metales, de fuentes verificables y públicas, por ejemplo de la Bolsa de Metales de Londres (London Metal Exchange) y con principio de unicidad de fuente.

Recaudaciones internas a partir de dos criterios: eficiencia recaudatoria y crecimiento de la economía.

Las modificaciones presupuestarias tanto en la inversión como en el gasto corriente deben ser realizadas de manera autónoma por cada una de las entidades territoriales autónomas y universidades públicas, respetando los techos presupuestarios establecidos en el presupuesto inicial o en el/los reformulados, previa aprobación de sus Asambleas Legislativas y remisión al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas sólo para su conocimiento.

Las reformulaciones presupuestarias deben ser realizadas y aprobadas por cada gobierno autónomo y universidades públicas, teniendo en cuenta los techos de recursos disponibles y adicionales, que son informados por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Los recursos adicionales deben ser automáticamente inscritos en los respectivos presupuestos subnacionales y de las universidades públicas, para que de esta manera puedan ser ejecutados de manera expedita en la gestión correspondiente.

La CPE, en el Artículo No. 340 párrafo I, establece de manera precisa el destino y utilización de los recursos que son transferidos, y los ingresos propios de los gobiernos autónomos y universidades públicas, siendo que éstos no deben ser determinados por el Gobierno Central. En este sentido, se debe modificar la normativa que obliga a los gobiernos autónomos y universidades públicas a la transferencia de recursos a sectores específicos, tal el caso de infraestructura caminera, desarrollo deportivo, seguridad ciudadana, salud y educación, entre otros.

Los recursos que se encuentran en la partida 57100, denominada "incremento de caja y bancos", deben ser reasignados para el siguiente periodo presupuestario respetando los porcentajes para gasto corriente como para gasto de capital (inversión).

La inscripción de nuevos proyectos de inversión debe ser expedida a través de la descentralización del Sistema de Inversión Pública (SISIN), el cual deberá ser administrado por cada uno de los gobiernos autónomos y universidades públicas.

Los nuevos planes sectoriales emitidos por la administración central no deben comprometer los recursos de los Gobiernos Autónomos y Universidades Públicas. La distribución y financiamiento de la inversión pública, gasto corriente y de funcionamiento de las entidades territoriales autónomas y universidades públicas debe estar sujeta a un acuerdo con el Gobierno Central y considerando sus diferentes realidades socioeconómicas.

Se debe modificar la forma de funcionamiento del Fondo de Desarrollo Social y Productivo mediante fondos de estabilización propios de cada nivel de gobierno autónomo, y que tengan como fuente de financiamiento el 2 por ciento de los recursos que perciben de la coparticipación tributaria, los cuales serán asignados de manera inversamente proporcional (con el criterio poblacional).

C. Propuestas para el Pacto Fiscal respecto a la política tributaria

Las propuestas para el pacto fiscal en lo que se refiere a la política tributaria implica la modificación de la ley de clasificación de impuestos en los siguientes aspectos:

Se deben incorporar sobretasas, que consisten en recargos a los impuestos vigentes, siendo las sobretasas compartidas de manera igualitaria entre los gobiernos autónomos departamentales como municipales (50 por ciento-50 por ciento), permitiendo compartir el rendimiento de los impuestos del nivel nacional, los mismos que deberán ser asignados a cada departamento por el criterio poblacional. La sobretasa será sobre los impuestos del RC-IVA, ICE, IEHD, IT.

Se debe abrogar la disposición adicional segunda de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, y los artículos 19, 21 y 24 de la Ley de Clasificación y Definición de Impuestos, en el sentido de que los impuestos, tasas y contribuciones especiales deben ser creados y aprobados por el nivel subnacional correspondiente.

Se debe crear y jerarquizar a la Agencia Tributaria Subnacional, la misma que no puede tener un rango de unidad administrativa, sino que debe tener todas las características para ser una entidad de gestión autónoma, siendo la autoridad económico financiera del gobierno subnacional correspondiente la que ejercerá tuición sobre la misma.

Se debe crear normativa tributaria subnacional y no que se supedite a la normativa tributaria nacional.

D. Propuestas para el Pacto Fiscal respecto a la Política de Crédito Público

Se debe elaborar y consensuar una Ley de Endeudamiento Público, donde no sólo las entidades territoriales autónomas y universidades públicas deban cumplir con límites e indicadores de endeudamiento; los mismos también deben ser aplicados al Gobierno Central.

Todo endeudamiento externo debe ser aprobado por las entidades territoriales autónomas y universidades públicas, incluida la Asamblea Legislativa Plurinacional, y todo endeudamiento interno debe ser aprobado por las entidades autónomas territoriales y universidades públicas, cumpliendo con todas las normas establecidas por una Ley de Endeudamiento Público. Los periodos para la obtención de endeudamiento externo o interno deben ser reducidos a no más de un año del ejercicio fiscal.

Se debe definir claramente el significado de concesionalidad de un crédito externo, para todos los niveles de gobierno y universidades públicas.

En el cálculo de los indicadores de endeudamiento, se debe utilizar el concepto de los ingresos corrientes recurrentes de la gestión actual (presupuestado vigente), para tener un indicador más claro y preciso del endeudamiento.

Se debe incluir como ingreso corriente recurrente el 100 por ciento del Impuesto Directo a los Hidrocarburos para el cálculo de los indicadores de endeudamiento del servicio de la deuda (20 por ciento) y del stock de deuda (200 por ciento), incorporando los indicadores de endeudamiento al gobierno central.

Las entidades territoriales autónomas y universidades públicas deben tener la independencia suficiente para negociar de manera directa las condiciones financieras para la obtención de los créditos externos.

Los requisitos que se necesitan a nivel subnacional para una política de endeudamiento en la actualidad están plasmados en la Resolución Ministerial N° 276 del 10 de mayo de 2013, del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, que aprueba el “Reglamento específico para el inicio de operaciones de crédito público y autorización de la contratación de endeudamiento público para entidades territoriales autónomas”, donde denomina a las operaciones de crédito público las siguientes:

- I. La emisión de títulos valor, letras de cambio, pagarés y otros documentos emergentes de empréstitos internos o externos, de corto y largo plazo, negociables o no en el mercado.
- II. La contratación de préstamos de acreedores externos o internos.
- III. Las contrataciones de obras, servicios o adquisiciones cuyo pago total o parcial se estipule realizar en el transcurso de más de un ejercicio financiero posterior al vigente, siempre y cuando los conceptos que se financien hayan sido devengados.
- IV. Consolidación, conversión, renegociación, refinanciamiento, subrogación y reconocimiento de otras deudas.

Inicio de Operaciones de Crédito público. Es el proceso de registro centralizado efectuado por la Entidad Territorial Autónoma ante el Viceministerio del Tesoro y Crédito Público (VTCP) para formalizar la intención de acceder a un nuevo endeudamiento con carácter obligatorio y previo a la contratación, la cual se acredita mediante la certificación de Registro de Inicio de Operaciones de Crédito Público (RIOCP).

Autorización de Contratación de Endeudamiento Público. En aplicación del Artículo 108 de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Báñez”, es la manifestación expresa realizada por el VTCP en el documento que formaliza el Inicio de Operaciones de Crédito Público para endeudamiento público interno, el mismo que no constituye garantía del Estado por los compromisos que se contraigan ni exime del cumplimiento de la normativa aplicable. La autorización se limita a la verificación del cumplimiento de los requisitos técnicos y administrativos establecidos en la normativa vigente; por tanto, no constituye una sugerencia o recomendación para realizar operaciones de crédito público. En caso de endeudamiento público externo, la autorización de contratación deberá ser realizada mediante ley de la Asamblea Legislativa Plurinacional.

Capacidad de Endeudamiento. Es la evaluación de la capacidad financiera de la Entidad Territorial Autónoma para asumir obligaciones emergentes de operaciones de crédito público y atender el servicio de la deuda, considerando el cumplimiento de los límites financieros máximos de endeudamiento establecidos en la Ley N°2042 de Administración Presupuestaria y las Normas Básicas del Sistema de Crédito Público, a partir de los indicadores del Servicio de la Deuda y Valor Presente de la Deuda.

Concesionalidad. Es la diferencia entre el valor nominal del préstamo y el valor actualizado de los pagos futuros que deberá realizar el prestatario, misma que refleja el beneficio comparado con un préstamo a condiciones de mercado.

Para la solicitud del inicio de operaciones de crédito público, la Entidad Territorial Autónoma mínimamente deberá cumplir con las siguientes condiciones:

Gestionar créditos internos en moneda nacional (bolivianos).

La documentación remitida deberá estar suscrita por su Máxima Autoridad Ejecutiva (MAE).

Contar con Estados Financieros cerrados de al menos una gestión fiscal anterior a la de la solicitud; y en los casos que corresponda, aprobados por su Órgano Deliberativo. Los Estados Financieros serán considerados suficientes cuando éstos hayan sido aceptados y publicados por la instancia competente en materia de Contaduría Pública.

Contar con un Plan de Repago de la Deuda que prevea el cumplimiento de su obligación, el mismo que deberá ser elaborado de acuerdo con los formatos y contenidos que establezca el VTCP para el efecto.

No contar con deudas pendientes impagas con el Tesoro General de la Nación o que éstas no se encuentren expresamente reconocidas por la Entidad Territorial Autónoma.

No contar con deudas pendientes impagas con las entidades del Nivel Central del Estado facultadas para la otorgación de créditos.

El proyecto o los proyectos a ser financiados por la operación de crédito público estén priorizados e inscritos en los instrumentos de planificación de mediano y corto plazo de la Entidad Territorial Autónoma.

Los requisitos para la capacidad de endeudamiento son:

Estado de Ejecución del Presupuesto de Recursos de las últimas tres gestiones (resumen por rubros o nivel institucional).

Estado de Ejecución del Presupuesto de Recursos por Fuente de Financiamiento 41 y Organismo Financiador 119 de las últimas tres gestiones.

Estado de Ejecución del Presupuesto de Gastos de lo gestión anterior (resumen por partidas consolidadas o nivel institucional).

Estado de Cuenta Ahorro–Inversión–Financiamiento Comparativo de lo gestión anterior.

Balance General y Auxiliares del Pasivo con cierre al 31 de diciembre de lo gestión anterior.

Cronogramas del servicio de la deuda en medio físico y magnético correspondientes o aquellos pasivos que se encuentren registrados en el Balance General con cierre al 31 de diciembre de la gestión anterior, según Formulario 1. Los Cronogramas del Servicio de la deuda deberán ser consistentes con la información consignada en el Balance General.

En caso de que la Entidad Territorial Autónoma se encuentre en proceso de reestructuración de deudas, deberá presentar documentación que respalde lo concreción de las mismas, así como calendarios de vencimientos vigentes, para que sean consideradas en el cálculo del indicador del Servicio de la Deuda.

Estado de Ejecución Presupuestario de Gastos de la gestión corriente (resumen por partidas o nivel institucional) o la fecha de solicitud.

En el nivel central del Estado, los lineamientos generales de endeudamiento hasta el 2005 y la gestión de la deuda pública del Tesoro General de la Nación (TGN) estuvieron orientados a cubrir los permanentes déficits fiscales, en tanto que la gestión de deuda pública interna del TGN tuvo como principal característica la permanente contratación de créditos de liquidez del Banco Central de Bolivia y deuda con acreedores privados, plazos de vencimiento cortos, tasas de interés elevadas y con una alta concentración en moneda extranjera y en Unidades de Fomento de Vivienda (UFV). Asimismo, la deuda pública externa era contratada para la realización de ajustes estructurales en el país, que obtuvieron buenos resultados en la economía hasta el año 2007.

A partir de la gestión 2006 los hidrocarburos generaron mayores ingresos económicos y excelentes resultados macroeconómicos y fiscales para el Estado; sin embargo, lo que no se explica desde el punto de vista económico es cuál fue la lógica del gobierno central para implementar una nueva política de endeudamiento.

En el ámbito institucional, mediante Decreto Supremo Nº 29297 de 3 de octubre de 2007 se conformó el Consejo Interministerial de Deuda Pública (COIDEP). La instancia técnica de este Consejo está a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEFP) como Órgano Rector del Sistema Nacional de Tesorería y Crédito Público. A fin de coadyuvar a la sostenibilidad macroeconómica y de deuda pública, el MEFP, en coordinación con entidades del sector público, realiza periódicamente el Análisis de Sostenibilidad de la Deuda Pública (ASD), a fin de efectuar un diagnóstico de los indicadores de sostenibilidad, solvencia y liquidez para la formulación de políticas en función al Plan de Desarrollo Económico y Social y el Nuevo Modelo Económico, Social, Comunitario y Productivo.

El diseño e implementación de los “Lineamientos de Estrategias de Endeudamiento Público” por parte del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, a través del Viceministerio del Tesoro y Crédito Público, se guían a partir de una política soberana de endeudamiento, la cual tiene como principal objetivo obtener una deuda en condiciones más favorables en cuanto a plazos, tasas de interés y, de esta manera, reducir los factores de vulnerabilidad y riesgo de la deuda pública.

Gracias a la buena coyuntura de los precios internacionales de las materias primas y los resultados macroeconómicos positivos que vivió toda América Latina y el Caribe, los organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) reconocen el buen manejo de la economía boliviana y su deuda pública ya que en porcentaje con relación al PIB, está por debajo del 35 por ciento y, por este motivo, se encuentra como uno de los países con menor peso de deuda.

Entre los principales resultados del endeudamiento interno, una de las principales características fue la permanente contratación de créditos de liquidez del Banco Central de Bolivia y deuda con plazos de vencimiento cortos, tasas de interés elevadas y con una alta concentración en moneda extranjera y en UFV. Al mes de agosto de 2013, la deuda externa e interna ascendía a \$us 9.792 millones, de los cuales \$us 4.938 millones son deuda externa y \$us 4.854 millones son deuda interna. Según el PGE 2013, el costo financiero (intereses) a pagar asciende a Bs 3.088 millones, equivalente a \$us 444 millones.

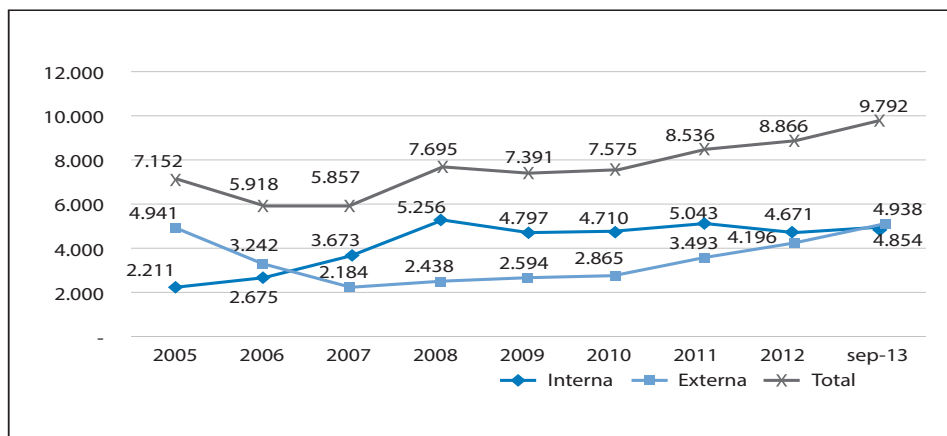
Si consideramos la condonación de la deuda externa por los organismos internacionales (BID, Banco Mundial) y gobiernos amigos (\$us 1.869,4 millones), la deuda total a la fecha alcanzaría la suma de \$us 11.661 millones, la más alta de la vida republicana del país.

Sin embargo, a pesar de contar con ingresos excepcionales el Gobierno Central sube de \$us 2.211 millones a \$us 4.853 millones, un incremento neto de \$us 2.643 millones en 7 años, equivalente porcentualmente a 119 por ciento.

La deuda interna contratada por el Gobierno del MAS tiene un costo financiero de Bs 2.074 millones, incluido oficialmente en el Presupuesto General de la Nación 2013, equivalente a \$us 298 millones, y se requiere la aclaración sobre los plazos y tasas de interés que paga el Banco Central de Bolivia y el Tesoro General de la Nación a los diferentes acreedores. Se evidencia un incremento promedio mensual de esta deuda de \$us 37 millones.

La deuda interna afecta negativamente al ahorro de los bolivianos ya que se debe pagar al Fondo de Capitalización Individual (FCI), AFPs (\$us 1.633 millones) y el saldo al público en general que adquiere bonos emitidos del Estado; por lo tanto, no se tiene ninguna posibilidad de condonación (ver Gráfico No. 3).

Gráfico No. 3
Bolivia: Deuda Pública Externa
(En millones de dólares)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

La estructura de la deuda interna del TGN por sector acreedor para la gestión 2012 estuvo compuesta por Bs 19.717 millones con el sector privado (67 por ciento), Bs 9.677 millones con el Sector Público Financiero (33 por ciento) y tan sólo Bs 60 millones con el Sector Público no Financiero (0,2 por ciento). La estructura de la Deuda Pública Interna del TGN por tipo de instrumento está compuesta principalmente por los bonos a las AFPs (41 por ciento), valores públicos ofertados por el TGN mediante subasta pública competitiva en el mercado financiero nacional (26 por ciento), Deuda Histórica con el BCB, la cual se refiere a la emisión de letras "A" y "B" (25 por ciento) y, por último, el crédito de emergencia, destinado al Fondo para la Reconstrucción, Seguridad Alimentaria y Apoyo Productivo (FRESAAP)(8 por ciento).

La composición por sector de destino, al 2012, del saldo de la deuda externa estuvo distribuido principalmente al sector transportes (39 por ciento), seguido por el multisectorial (15 por ciento), apoyo presupuestario (14 por ciento), saneamiento básico (7 por ciento), fortalecimiento institucional (5 por ciento) y sector agropecuario (5 por ciento).

Deuda pública en Santa Cruz, propuesta de Ley de Endeudamiento y propuesta de políticas de endeudamiento

Tomando en cuenta las características del departamento de Santa Cruz y la diversificación de las actividades económicas que desempeña, se requiere de una mayor cantidad de recursos para la inversión, principalmente en proyectos estratégicos, estructurales y de largo plazo que permitan el crecimiento y desarrollo de todo el país.

Los ingresos corrientes recurrentes del Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz, de acuerdo a normativa legal vigente, es decir 50 por ciento de los ingresos del IDH y sin tomar en cuenta los certificados de crédito fiscal, ascienden a Bs 1.157 millones de bolivianos (ver Cuadro No. 2).

Cuadro No. 2
Gestión 2012
(Expresado en Bolivianos)

Rubro	Denominación del Rubro	Devengado
11000	Ingresos de Operación	-
12000	Venta de Bienes y Servicios de las Administraciones Públicas	9.999.028,27
13300	Impuestos Municipales	-
14000	Regalias	953.215.786,67
15000	Tasas, Derechos y Otros Ingresos	6.950.132,38
16000	Intereses y Otras Rentas de la Propiedad	2.513.789,63
17000	Contribuciones a la Seguridad Social	-
19211	Transferencias corrientes por subsidio y subvenciones	37.614.948,22
19212	Transferencias Corrientes del Sector Público No Financiero por Coparticipación Tributaria	54.694.829,84
19216	Transferencias Corrientes del Sector Público No Financiero - Fondo de Compensación Departamental	52.891.664,60
19219	Transferencias Corrientes del Sector Público No Financiero - Por Emisión de Certificados de Crédito Fiscal	-
19220	Transferencias Corrientes del Sector Público No Financiero - De las Instituciones Públicas Descentralizadas	39.096.933,96
	TOTAL INGRESOS CORRIENTES RECURRENTE	1.156.977.113,57
FUENTE: Elaboración Propia, datos del Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz		

El cálculo de la capacidad de Endeudamiento Referencial para el Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz, y en el marco de la Resolución Ministerial N° 276 de 10 de mayo de 2013, que aprueba el Reglamento Específico para el inicio de Operaciones de Crédito Público y Autorización de la Contratación de Endeudamiento Público para Entidades Territoriales Autónomas, una vez verificada y analizada la información financiera muestra que los ratios referenciales de Servicio de la Deuda y Valor Presente de la Deuda total ascienden a 3,76 por ciento y 35,79 por ciento, respectivamente, es decir que se podría acceder a financiamiento externo ya que los ratios se encuentran dentro los límites establecidos por la Ley N° 2042 de Administración Presupuestaria (ver Cuadro No. 3).

Cuadro No. 3
Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz
Calculo Limites de Endeudamiento

a) Ratio del Servicio de la Deuda		
	$SD = (A_t + I_t + C_t + DF_{t-1} - GDNP_t) / ICR_{t-1}$	
SD :	Servicio de la Deuda	20%
A:	Amortizaciones a capital correspondientes a cronogramas de pago y nuevo endeudamiento	33.305.462
I:	Intereses correspondientes a cronogramas de pago y nuevo endeudamiento	10.817.560
C:	Comisiones correspondientes a cronogramas de pago y nuevo endeudamiento	306.920
DF:	Deuda flotante según Balance de Cierre	18.706.602
GDPN:	Ejecución de la partida 66000 "Gastos Devengados no Pagados-Otras Fuentes"	19.662.848
ICR:	Ingresos Corrientes Recurrentes Ejecutados	1.156.977.114
t:	Gestión en que se realiza el trámite de Registro de Inicio de Operaciones de Crédito Público	2.013
t-1:	Gestión anterior a la que se realiza el trámite de Registro de Inicio de Operaciones de Crédito Público	2.012
	SERVICIO DE LA DEUDA GESTION 2012	3,76%
b) Ratio Valor Presente de la Deuda		
	$VPD = (OCP_{t-1} + PNC_{t-1} + NE_t) / ICR_{t-1}$	
VPD:	Ratio Valor Presente de la Deuda	200%
OCP:	Obligaciones a Corto Plazo Consignadas en el Balance General (Valor Nominal) menos 21170	90.024.142
PNC:	Flujo Descontado del Pasivo no Corriente Consignado en el Balance General mas 21170	324.070.239
NE:	Flujo Descontado del Nuevo Endeudamiento	1.900.000.000
ICR:	Ingresos Corrientes Recurrentes Ejecutados	1.156.977.114
t:	Gestión en que se realiza el trámite de Registro de Inicio de Operaciones de Crédito Público	2.013
t-1:	Gestión anterior a la que se realiza el trámite de Registro de Inicio de Operaciones de Crédito Público	2.012
	VALOR PRESENTE DE LA DEUDA 2012	35,79%
FUENTE: Elaboracion Propia, datos del Gobierno Autonomo Departamental de Santa Cruz		

Tomando en cuenta esta normativa vigente y los niveles de ingresos, el Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz podría endeudarse en Bs 1.900 millones, pero si se tomara en cuenta algunas sugerencias de nuestra propuesta desarrollada en este documento, donde se flexibilice los indicadores del servicio de la deuda que tome en cuenta el 100 por ciento de los ingresos del IDH y se coparticipe a la Gobernación los certificados de crédito fiscal, los ingresos corrientes recurrentes alcanzarían los Bs 1.289 millones, es decir que se podría endeudar en Bs 2.170 millones de bolivianos (ver Cuadro No. 4).

Cuadro No. 5
Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz
Calculo Limites de endeudamiento

a)	Ratio del Servicio de la Deuda	
	$SD = (A_t + I_t + C_t + DF_{t-1} - GDNP_t) / ICR_{t-1}$	
SD :	Servicio de la Deuda	20%
A:	Amortizaciones a capital correspondientes a cronogramas de pago y nuevo endeudamiento	33.305.462
I:	Intereses correspondientes a cronogramas de pago y nuevo endeudamiento	10.817.560
C:	Comisiones correspondientes a cronogramas de pago y nuevo endeudamiento	306.920
DF:	Deuda flotante según Balance de Cierre	18.706.602
GDNP:	Ejecución de la partida 66000 "Gastos Devengados no Pagados-Otras Fuentes"	19.662.848
ICR:	Ingresos Corrientes Recurrentes Ejecutados	1.289.286.892
t:	Gestión en que se realiza el trámite de Registro de Inicio de Operaciones de Crédito Público	2.013
t-1:	Gestión anterior a la que se realiza el trámite de Registro de Inicio de Operaciones de Crédito Público	2.012
	SERVICIO DE LA DEUDA GESTION 2012	3,37%
b)	Ratio Valor Presente de la Deuda	
	$VPD = (OCP_{t-1} + PNC_{t-1} + NE_t) / ICR_{t-1}$	
VPD:	Ratio Valor Presente de la Deuda	200%
OCP:	Obligaciones a Corto Plazo Consignadas en el Balance General (Valor Nominal) menos 21170	90.024.142
PNC:	Flujo Descontado del Pasivo no Corriente Consignado en el Balance General mas 21170	324.070.239
NE:	Flujo Descontado del Nuevo Endeudamiento	2.170.000.000
ICR:	Ingresos Corrientes Recurrentes Ejecutados	1.289.286.892
t:	Gestión en que se realiza el trámite de Registro de Inicio de Operaciones de Crédito Público	2.013
t-1:	Gestión anterior a la que se realiza el trámite de Registro de Inicio de Operaciones de Crédito Público	2.012
	VALOR PRESENTE DE LA DEUDA 2012	200%
FUENTE: Elaboración Propia, datos del Gobierno Autonomo Departamental de Santa Cruz		

Como la Administración Central está cerrada en no tocar los ingresos que percibe a través del Tesoro General del Estado, es necesario crear otras alternativas para disponer de recursos económicos para realizar estas inversiones.

A nivel subnacional se debe crear una ley departamental de crédito público, y tomando en cuenta la Constitución Política del Estado, Artículo N° 300, numeral 27), se establece la competencia exclusiva departamental en: fondos fiduciarios, fondos de inversión y mecanismos de transferencia de recursos necesarios e inherentes a los ámbitos de sus competencias”, por lo que el Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz podría crear fondos de financiamiento y fondos de garantía.

Las principales actividades económicas del departamento de Santa Cruz están centradas en agropecuaria, ganadería, agroindustria, construcción, pequeñas y medianas empresas, pudiéndose plantear tres tipos de fondos de financiamiento (agropecuario, industrial, micro y pequeña empresa, vivienda) y un fondo de garantía (agropecuario agroindustrial) que se explicarán cada uno de ellos más adelante.

A. Proyecto de Ley de Crédito Público

Ante la inflexibilidad de la normativa legal vigente referente al endeudamiento público, se propone el siguiente proyecto de Ley de Crédito Público que beneficiará el financiamiento del gasto y las inversiones que se realicen a nivel departamental:

Artículo 1 (OBJETO DE LA LEY)

La presente Ley tiene como objeto principal el de establecer las normas generales que rigen los procesos de las operaciones de Crédito Público del Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz, para obtener recursos en condiciones favorables y financiar proyectos de justificado beneficio económico y social, contemplados en el presupuesto institucional, el plan de desarrollo departamental, y atender situaciones imprevistas de evidente necesidad o conveniencia departamental o cubrir necesidades transitorias de tesorería.

Artículo 2 (MARCO LEGAL Y ÁMBITO DE APLICACIÓN COMPETENCIAL)

El crédito público departamental se sujeta a la normativa de la Asamblea Legislativa Plurinacional, en virtud de lo establecido en la Constitución Política del Estado en sus numerales 8) y 10) del Artículo 158, y los párrafos I y II del Artículo 322; a la normativa del Ejecutivo Nacional, en virtud del párrafo II, numeral 34 del Artículo 298 de la Constitución Política del Estado, Ley de Administración Presupuestaria 2042 y a normativa del Gobierno Departamental, en virtud del numeral 6 del Artículo 341 de la Constitución Política del Estado, Artículo 104 y párrafos VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII y XIII del Artículo Nº 108 de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

Artículo 3 (DEFINICIONES)

Operaciones de Crédito Público Departamental.- Es el financiamiento sujeto a reembolso acordado a plazos, destinado a realizar proyectos de inversión pública departamental, la prestación de servicios, y para el apoyo de necesidades transitorias de tesorería, bajo las siguientes modalidades:

- a. Contratación de préstamos con Estados, organismos financieros internacionales, bancos o instituciones financieras privadas extranjeras o nacionales, o provenientes de cualquier otra persona natural o jurídica residente en el país o en el extranjero;
- b. Emisión y colocación primaria de Títulos Valores, o cualquier otro valor pagadero a plazo;
- c. Celebración de contratos con instituciones del sector público con personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, cuyo pago se pacte a plazo;
- d. Consolidación, renegociación, reprogramación y conversión de deudas;
- e. Contratación de obras, servicios o adquisiciones cuyo pago total o parcial se estipule realizar en el plazo de más de un ejercicio presupuestario posterior al vigente, siempre y cuando los conceptos que financien se hayan devengado anteriormente; y
- f. Cualquier otro compromiso financiero adquirido por el Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz, que implique obligaciones de pago en corto, mediano y largo plazo.

Operación de administración de deuda.- Aquella que tiene por finalidad renegociar las condiciones de la deuda pública departamental. Se encuentran comprendidas en esta definición, entre otras, las siguientes operaciones ejecutadas individual o conjuntamente (Refinanciación; Reestructuración o Reprogramación; Prepagos; Conversión; Intercambio o canje de deuda; Recompra de deuda; Cobertura de riesgos; y otras con efectos similares).

Para efectos de aplicación de la presente Ley, y para fines de la administración financiera de la deuda, la Deuda Pública Departamental se clasifica en deuda externa e interna, y deuda de corto, mediano y largo plazo, conforme a las siguientes definiciones:

Deuda Pública Externa: Comprende los pasivos contractuales directos o contingentes que el Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz adquiera con personas naturales o jurídicas no residentes en Bolivia.

Deuda Pública Interna: Comprende los pasivos contractuales directos o contingentes que el Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz adquiera por créditos contratados con personas naturales o jurídicas residentes en Bolivia.

Deuda Pública de Corto Plazo: Comprende los pasivos contractuales directos que el Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz adquiera con acreedores internos o externos, con plazos de vencimiento de hasta un año de su fecha de suscripción, independientemente del ejercicio presupuestario en que se paguen.

Deuda Pública de Mediano Plazo: Comprende los pasivos contractuales directos o contingentes que el Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz adquiera con acreedores internos o externos, con plazos originales de vencimiento mayores de un (1) año y hasta de cinco (5) años a partir de su suscripción.

Deuda Pública de Largo Plazo: Comprende los pasivos contractuales directos que el Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz adquiera con acreedores internos o externos, a plazos mayores de cinco (5) años a partir de su suscripción.

Para los propósitos de esta Ley, el Servicio de la Deuda estará constituido por las amortizaciones del capital y el pago de los intereses corrientes, comisiones, recargos por mora y otros cargos estipulados en los contratos de préstamos suscritos con los acreedores. El pago de este servicio se realizará de acuerdo con los convenios suscritos y en cumplimiento de las disposiciones de la presente Ley y de las normas y procedimientos que establezca el Ejecutivo Departamental y el Ejecutivo Nacional.

Artículo 4 (PRINCIPIOS GENERALES)

Eficiencia y Prudencia.- El endeudamiento público departamental interno y externo se basa en una estrategia de largo plazo, que tiene como objetivo fundamental cubrir parte de los requerimientos de financiamiento del Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz a los más bajos costos posibles (concesionales), sujetos a un grado de riesgo prudente y en concordancia con la capacidad de pago del Departamento.

Responsabilidad Fiscal.- El endeudamiento público departamental debe contribuir con la estabilidad y la sostenibilidad de la política fiscal departamental, mediante el establecimiento de reglas y límites a la concertación de operaciones de endeudamiento y una prudente administración de la deuda. El Gobierno Nacional no reconocerá deudas contraídas por el Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz, salvo las aprobadas por la Asamblea Legislativa Plurinacional. El Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz aprobará su presupuesto según el principio de equilibrio fiscal y en sujeción a los límites fiscales globales establecidos en concordancia con el marco fiscal de mediano plazo.

Transparencia y Credibilidad.- El proceso de endeudamiento público departamental debe llevarse a cabo mediante mecanismos predecibles y transparentes que estén previstos en la presente Ley.

Capacidad de Pago.- El endeudamiento público departamental permite obtener financiamiento externo e interno, de acuerdo con la capacidad de pago del Gobierno Departamental.

Artículo 5 (DEFINICIÓN DEL SISTEMA DE CREDITO PÚBLICO)

Se establece el Sistema Nacional de Tesorería y Crédito Público, que en lo referido al endeudamiento público departamental define al Sistema Departamental de Crédito Público, como el conjunto de órganos e instituciones, normas y procesos orientados al logro de una eficiente concertación de obligaciones a plazos, y a una prudente administración de la deuda del Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz.

Artículo 6 (ASAMBLEA LEGISLATIVA DEPARTAMENTAL)

La contratación de deuda pública interna y externa deberá ser aprobada por la Asamblea Legislativa Departamental, a iniciativa del Ejecutivo Departamental.

Artículo 7 (ASAMBLEA LEGISLATIVA PLURINACIONAL)

La Asamblea Legislativa Plurinacional autorizará la contratación de deuda pública departamental 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, teniendo en especial consideración la aprobación del Presupuesto Institucional por la Asamblea Legislativa Departamental.

La deuda pública departamental no incluirá obligaciones que no hayan sido autorizadas y garantizadas expresamente por la Asamblea Legislativa Plurinacional.

Artículo 8 (ÓRGANO RECTOR DEL SISTEMA)

El órgano rector del Sistema es la Secretaría del Área Económica del Gobierno Departamental.

Artículo 9 (INTEGRANTES DEL SISTEMA)

El Sistema está integrado por todas las Secretarías, Unidades Ejecutoras y Entidades Desconcentradas del Gobierno Departamental que participan en los procesos del endeudamiento público departamental.

Artículo 10 (ATRIBUCIONES DEL ÓRGANO RECTOR)

Son atribuciones del órgano rector:

- a. Programar, negociar y gestionar la aprobación de las operaciones de endeudamiento público y de administración de deuda del Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz.
- b. Programar y autorizar el desembolso de las operaciones de endeudamiento público del Gobierno Departamental de Santa Cruz.
- c. Actuar como agente financiero único del Gobierno Departamental de Santa Cruz, ejerciendo su representación en las operaciones de endeudamiento público y de administración de deuda en todas sus fases.

- d. Emitir títulos representativos de deuda del Gobierno Departamental.
- e. Programar y atender el servicio de la deuda del Gobierno Departamental.
- f. Actuar como fideicomisario y/o fideicomitente en patrimonios fideicometidos derivados de operaciones de endeudamiento público departamental y de administración de deuda departamental.
- g. Emitir normas y directivas sobre el endeudamiento público departamental y la administración de la deuda pública departamental.
- h. Registrar las obligaciones derivadas de las operaciones de endeudamiento público departamental y elaborar las estadísticas de la deuda pública departamental.
- i. Emitir opinión en materia de endeudamiento público departamental.
- j. Otorgar o contratar garantías para atender requerimientos derivados del proceso de promoción de la inversión y concesiones, así como registrar y atender su ejecución.
- k. Otras que le sean asignadas por esta Ley o por norma expresa, así como aquellas que le sean asignadas en su reglamentación interna de organización y funciones.

Artículo 11 (RESPONSABILIDAD DE LAS SECRETARÍAS Y UNIDADES EJECUTORAS)

Las Secretarías, Unidades Ejecutoras y Entidades Desconcentradas a que se refiere el Artículo 9 de la presente Ley son responsables de precautelar el cumplimiento de las normas y procedimientos que emite el órgano rector del Sistema.

Artículo 12 (POLÍTICA DE ENDEUDAMIENTO PÚBLICO DEPARTAMENTAL)

Se formulará anualmente una Política de Endeudamiento Público Departamental, que será parte integrante del Presupuesto Departamental, la cual determinará:

El grado de concesionalidad mínimo aceptable de los préstamos externos a contratar, teniendo en cuenta las condiciones del mercado crediticio tanto externo como interno.

La priorización de las operaciones de Crédito Público en función de las metas de inversión y las restricciones monetarias y financieras.

El monto máximo de Pasivos y Pasivos Contingentes establecidas en el Presupuesto Institucional.

Las metas fiscales del ejercicio presupuestal correspondiente y la sostenibilidad de la deuda departamental.

Artículo 13 (NORMAS Y PROCEDIMIENTOS DEL ENDEUDAMIENTO PÚBLICO Y LA ADMINISTRACIÓN DE LA DEUDA DEPARTAMENTAL)

El endeudamiento público departamental comprende los procesos conducentes a acordar nuevas operaciones de endeudamiento, la programación y concertación, así como los procesos de desembolso de los recursos, pago de la deuda y registro de las referidas operaciones.

Artículo 14 (APROBACIÓN DE LAS OPERACIONES DE ENDEUDAMIENTO PÚBLICO Y DE ADMINISTRACIÓN DE LA DEUDA DEPARTAMENTAL)

Las operaciones de endeudamiento y las operaciones de administración de deuda departamental se aprueban con arreglo a lo dispuesto por la presente Ley en la Política de Endeudamiento Público Departamental, en el Presupuesto Institucional que se aprueba anualmente y en las directivas que, para tal efecto, emita el Ministerio del Área Económica del Ejecutivo Nacional.

Artículo 15 (NULIDAD DE LA NEGOCIACIÓN DE CONTRATOS DE OPERACIONES DE ENDEUDAMIENTO Y DE ADMINISTRACIÓN DE DEUDA DEPARTAMENTAL)

La gestión y negociación de las operaciones de endeudamiento u operaciones de administración de deuda departamental se realiza a través del agente financiero del Gobierno Departamental, es decir, la Secretaría del Área Económica de la Gobernación. Toda negociación o gestión que incumpla lo antes señalado es nulo de pleno derecho.

En el caso de las operaciones de endeudamiento acordadas por una entidad distinta al Gobierno Departamental y que no cuenten con su garantía, la negociación y ejecución del contrato será de exclusiva responsabilidad de la entidad contratante.

No podrán participar en las gestiones o negociaciones relacionadas con el proceso de endeudamiento público departamental las personas naturales o jurídicas que tengan intereses contrapuestos o conflicto de intereses con el Gobierno Departamental.

Artículo 16 (AGENTE FINANCIERO DEL GOBIERNO DEPARTAMENTAL)

El Gobernador, a través de la Secretaría del Área Económica, actúa como agente financiero único en las operaciones de endeudamiento y de administración de deuda del Gobierno Departamental. De ser el caso, podrá autorizarse la realización de gestiones financieras específicas a otras unidades ejecutoras o a un funcionario del Gobierno Departamental mediante Resolución expresa, siendo necesario, para tal efecto, la previa opinión favorable de la Secretaría del Área Económica.

Artículo 17 (CADUCIDAD DE LA DEUDA PÚBLICA DEPARTAMENTAL)

Las obligaciones contraídas por el Gobierno Departamental, a partir de la fecha de vigencia de la presente Ley, en virtud de ella y la Política de Endeudamiento Público Departamental, tiene un plazo de caducidad de diez (10) años contado desde que la obligación es exigible, y su titular no ha percibido intereses, ni ha realizado acto alguno ante la entidad responsable de su pago que implique el ejercicio de su derecho.

En el caso de que tales obligaciones hayan sido llamadas a canje o conversión, las mismas caducan a los diez (10) años desde que los nuevos valores pudieron ser retirados en lugar de los presentados al canje. Igual plazo se aplica a los capitales de la deuda pública departamental llamados a reembolso.

Los intereses derivados de las referidas obligaciones caducan a los cinco (5) años contados a partir de su vencimiento.

Artículo 18 (SUSCRIPCIÓN Y TENENCIA DE CONTRATOS Y CONVENIOS)

Los contratos y convenios de las operaciones de endeudamiento y de administración de deuda del Gobierno Departamental son suscritos por el Gobernador o el funcionario de la Secretaría del Área Económica que él designe.

El archivo, clasificación y la posesión o tenencia de los originales de los contratos y convenios de las operaciones de endeudamiento y de administración de deuda del Gobierno Departamental está a cargo de la Secretaría del Área Económica.

De igual manera, la certificación oficial de las operaciones de endeudamiento y de administración de deuda del Gobierno Departamental está a cargo de la Secretaría del Área Económica.

Artículo 19 (TÍTULOS VALORES PÚBLICOS)

Los Títulos Valores Públicos comprenden Letras, Bonos y otros instrumentos que podrán ser emitidos por el Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz.

Artículo 20 (LAS EMISIONES DE TÍTULOS VALORES)

Las emisiones de Títulos Valores serán efectuadas bajo la responsabilidad del Ejecutivo Departamental y deberán llenar todos los requisitos legales que apliquen para la emisión. La Secretaría del Área Económica debe notificar previamente por escrito al Ministerio del Área Económica del Ejecutivo Nacional la emisión de dichos Títulos para fines de dar seguimiento a los límites de endeudamiento existentes, y la Política de Endeudamiento Público.

Artículo 21 (CONDICIONES DE EMISIÓN DE LOS TÍTULOS VALORES)

El importe global anual en términos nominales, el tipo de moneda y el plazo de los valores a ser emitidos por el Gobierno Departamental para la emisión de Títulos Valores deberán ser publicados durante los primeros quince días de cada año. Antes de autorizar una emisión, las instituciones deberán coordinar con el Ministerio del Área Económica del Ejecutivo Nacional y el Banco Central de Bolivia, el monto, plazo y periodicidad de las emisiones tomando en cuenta las políticas monetarias y cambiarias, y la situación de los mercados local e internacional de dinero y capital.

Artículo 22 (REGISTRO DE LAS EMISIONES)

Toda emisión de Títulos Valores efectuadas por la presente Ley deberá ser registrada y controlada por la Secretaría del Área Económica.

Artículo 23 (DEUDA PÚBLICA INTERNA DEPARTAMENTAL)

La constitución de deuda pública interna departamental mediante la emisión de Títulos Valores deberá ser autorizada por la Asamblea Legislativa Departamental, a iniciativa del Ejecutivo Departamental.

Artículo 24 (APROBACIÓN Y MODIFICACIÓN DE OPERACIONES DE ENDEUDAMIENTO)

Las operaciones de endeudamiento departamental, así como las modificaciones que no hayan sido previstas en el respectivo contrato, serán aprobadas por la Asamblea Legislativa Departamental.

Las modificaciones referidas a aspectos administrativos y de carácter no financiero derivados de operaciones de endeudamiento aprobadas no requieren autorización. Las enmiendas respectivas serán suscritas por el Secretario del Área Económica, con una Resolución expresa emitida por el Gobernador.

Artículo 25 (EMPRÉSTITOS EN EL MERCADO EXTERNO E INTERNO)

Los empréstitos externos e internos aprobados de conformidad con lo dispuesto por la presente Ley, podrán ser colocados mediante uno o varios tramos durante el ejercicio fiscal correspondiente. La Secretaría del Área Económica está facultada para autorizar dichas colocaciones.

Artículo 26 (APROBACIÓN Y ASIGNACIÓN DE LÍNEAS DE CRÉDITO)

Los convenios relacionados con líneas de crédito deben consignar, entre otros, los objetivos, el monto total y las condiciones financieras.

Los convenios de líneas de crédito que acuerde el Gobierno Departamental serán aprobados por la Asamblea Legislativa Departamental, refrendado por el Gobernador a través de una Resolución expresa.

Las líneas de crédito se asignan previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que se contemplan en la presente Ley y la Política de Endeudamiento Público Departamental, que se aprueba anualmente por la Asamblea Legislativa Departamental.

La utilización de una Línea de Crédito que condicione total o parcialmente la adquisición de bienes y servicios al país o países que otorgan dicha Línea de Crédito, estará condicionada a procesos previos de selección pública internacional de proveedores con financiamiento, a fin de verificar la conveniencia de tal utilización y obtener las condiciones más convenientes para el Gobierno Departamental.

Artículo 27 (ATENCIÓN DEL SERVICIO DE LAS OPERACIONES DE ENDEUDAMIENTO DEPARTAMENTAL)

El pago del servicio correspondiente a las operaciones de endeudamiento del Gobierno Departamental será realizada por la Secretaría del Área Económica, con cargo a los recursos que por dicho concepto han sido previstos en el presupuesto en cada ejercicio fiscal.

La formulación presupuestaria del servicio de la deuda del Gobierno Departamental deberá ser presentada por las diferentes Secretarías, Unidades Ejecutoras y Entidades Desconcentradas y a nivel de sectores económicos.

Artículo 28 (AUTORIZACIÓN PARA REALIZAR OPERACIONES DE ADMINISTRACIÓN DE DEUDA)

El Gobernador, a través de la Secretaría del Área Económica, está autorizado para realizar operaciones de administración de deuda dirigidas a disminuir los riesgos de refinanciamiento y/o de mercado. Estas operaciones no están sujetas a los límites para las operaciones de endeudamiento que fija la Política de Endeudamiento Público Departamental para cada Año Fiscal, ni tienen implicancias presupuestales en el Año Fiscal que se acuerden.

El Gobernador informará a la Asamblea Legislativa Departamental sobre las operaciones a que se refiere el párrafo anterior, dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a la culminación de la operación.

Artículo 29 (APROBACIÓN DE LAS OPERACIONES DE ADMINISTRACIÓN DE DEUDA)

Las operaciones de administración de deuda del Gobierno Departamental son aprobadas por la Asamblea Legislativa Departamental, salvo que se utilicen mecanismos previamente pactados en los respectivos contratos, en cuyo caso no se requiere la mencionada aprobación.

Los contratos marco de las operaciones de administración de deuda son aprobadas por el Gobernador y refrendadas por la Secretaría del Área Económica.

Los acuerdos que se requieran para la implementación de los contratos marco que se mencionan en el párrafo precedente, así como las operaciones específicas de cobertura de riesgo, deben contar con informe técnico de la Secretaría del Área Económica.

Artículo 30 (OPERACIONES DE CONVERSIÓN DE DEUDA)

Las operaciones de Conversión de Deuda del Gobierno Departamental se formalizan mediante la suscripción de acuerdos bilaterales entre el Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz y el acreedor. Asimismo, en el marco de dichas operaciones, puede constituirse fondos de contravalor destinados a financiar proyectos y/o programas prioritarios.

Artículo 31 (REGISTRO)

Con carácter previo a la contratación de cualquier endeudamiento interno y/o externo, se debe registrar, ante el Ministerio del Área Económica del Ejecutivo Nacional, el inicio de sus operaciones de endeudamiento para su autorización correspondiente.

Se entiende por endeudamiento todo tipo de deudas directas, indirectas y contingentes de corto, mediano y largo plazo que las entidades pudieran adquirir, sea con el sector privado y/o público, con agentes, instituciones o personas nacionales y/o extranjeras, incluyéndose los gastos devengados no pagados a fines de cada gestión.

Artículo 32 (SISTEMA NACIONAL DE TESORERÍA Y CRÉDITO PÚBLICO)

El registro de la información relacionada con las operaciones de endeudamiento público y de administración de deuda es único y obligatorio en el Sistema Nacional de Tesorería y Crédito Público.

Artículo 33 (REGISTRO A TRAVÉS DEL SISTEMA NACIONAL DE TESORERÍA Y CRÉDITO PÚBLICO)

Para los fines relacionados con el Sistema Nacional de Tesorería y Crédito Público, se debe ingresar la información referida a las concertaciones, el desembolso, el servicio de deuda atendido de las operaciones de endeudamiento y la administración de deuda.

Artículo 34 (LÍMITES DE ENDEUDAMIENTO)

El Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz debe sujetarse a los siguientes límites de endeudamiento:

- El servicio de la deuda (amortizaciones a capital, intereses y comisiones) comprometido anualmente, no podrá exceder el 20 por ciento de los ingresos recurrentes.

- El valor presente de la deuda total no podrá exceder el 200 por ciento de los ingresos corrientes recurrentes, tomando en cuenta el 100 por ciento de los ingresos por IDH, Regalías, Fondo de Compensación Departamental, IEHD, Ingresos Propios y Certificados de Crédito Fiscal.

Artículo 35 (OPERACIONES DE ENDEUDAMIENTO EXTERNO)

Las operaciones de endeudamiento externo que celebre el Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz pueden ser concertadas con garantía del Estado Plurinacional, por lo que tales operaciones se regulan por lo dispuesto en la presente Ley, en el Presupuesto Institucional Anual, así como por lo dispuesto en el Estatuto Autónomo Departamental.

Artículo 36 (OPERACIONES DE ENDEUDAMIENTO INTERNO)

Las operaciones de endeudamiento interno del Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz, sin garantía del Gobierno Nacional, se rigen por lo dispuesto en la presente Ley, en el Presupuesto Institucional Anual, así como por lo dispuesto en el Estatuto Autónomo Departamental.

Las operaciones de endeudamiento que el Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz acuerde con la garantía del Gobierno Nacional se regulan por lo dispuesto en la presente Ley y la normativa nacional al respecto.

Los contratos por los cuales el Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz acuerde operaciones de endeudamiento sin garantía del Gobierno Nacional, dejará expresa constancia de ello.

Las operaciones de endeudamiento interno del Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz, mediante empréstitos y/o titularización, efectuada directa o indirectamente, deben observar los lineamientos establecidos en la Constitución Política del Estado, la presente Ley y la normativa nacional al respecto.

Artículo 37 (REQUISITOS PARA CONCERTAR OPERACIONES DE ENDEUDAMIENTO SIN GARANTÍA DEL GOBIERNO NACIONAL)

La gestión de operaciones de endeudamiento sin garantía del Gobierno Nacional, por parte del Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz, debe cumplir con los límites establecidos en la presente Ley.

Artículo 38 (PROGRAMAS DE SANEAMIENTO Y SOSTENIBILIDAD FISCAL)

Si el Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz supera los límites de endeudamiento establecidos en el Artículo Nº 43 de la presente Ley, debe presentar y acordar con el Ejecutivo Nacional un programa de saneamiento y Sostenibilidad Fiscal para establecer metas que permitan definir políticas para controlar el nivel de endeudamiento y mejorar su desempeño fiscal, financiero e institucional, conforme a los programas de saneamiento y sostenibilidad fiscal.

El Programa de Saneamiento y Sostenibilidad Fiscal debe permitir encuadrarse dentro de estos límites, en un plazo no mayor a ocho años, a partir de la aprobación de la presente Ley.

Artículo 39 (DESTINO DEL ENDEUDAMIENTO EXTERNO)

Los recursos obtenidos por el Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz, a través de operaciones de endeudamiento externo, se destinan, única y exclusivamente, al financiamiento de proyectos de inversión pública.

Artículo 40 (REGISTRO DE LAS OPERACIONES DE ENDEUDAMIENTO Y DE ADMINISTRACIÓN DE DEUDA)

El Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz registrará las concertaciones, los desembolsos, el servicio atendido por concepto de principal e intereses de las operaciones de endeudamiento, y las operaciones de administración de deuda, que celebren con o sin garantía del Gobierno Nacional, en el módulo de deuda del Sistema Nacional de Tesorería y Crédito Público, conocido como Sistema de Administración e Información de Deuda Subnacional (SAIDS).

B. Propuestas de Fondo de Financiamiento y Fondo de Garantía

B.1. Fondo de Financiamiento Agropecuario y Agroindustrial

El objeto de este fondo de financiamiento es establecer las condiciones de administración, concesión y recuperación de los recursos provenientes de este fondo de financiamiento otorgados por el Banco de Segundo Piso Departamental a las Instituciones Financieras Intermediarias.

El objetivo general de este fondo es coadyuvar al desarrollo socioeconómico sostenido en la zona rural del Departamento de Santa Cruz, apoyando las políticas departamentales de Desarrollo Rural Integral, bajo un marco de manejo racional de los recursos naturales y consolidar las actividades económicas productivas de los pequeños agricultores.

Este fondo estará manejado por el Banco de Segundo Piso Departamental como administrador directo del Fondo de Crédito constituido con recursos del Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz que será el organismo financiador del programa de crédito, que mediante licitación pública podrá seleccionar a las Instituciones Financieras Intermediarias para implementar el Fondo de Crédito.

El destino de los recursos estará dirigido a los pequeños agricultores, las organizaciones productivas (Asociaciones) y agricultores en desarrollo que, principalmente, estén en los sectores Agropecuario, Forestación y silvicultura, Pesca y piscicultura, Agroindustria, Comercialización y Servicios. Los créditos podrán realizarse de manera individual, solidaria y asociativa.

B.2. Fondo para el Desarrollo de la micro y pequeña empresa

El objeto de este fondo es establecer las condiciones de administración, concesión y recuperación de los recursos provenientes del Fondo para el Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa otorgados por el Banco de Segundo Piso Departamental a las Instituciones Financieras Intermediarias.

El Fondo para el Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa tiene como objetivo general contribuir al desarrollo económico departamental a través del otorgamiento de apoyo a proyectos que fomenten la creación, consolidación y competitividad de las micro y pequeña empresas, y las iniciativas de los emprendedores, así como a aquellos que promuevan la inversión productiva que permitan generar más y mejores empleos, micro y pequeñas empresas, y emprendedores.

Este fondo estará manejado por el Banco de Segundo Piso Departamental como administrador directo del fondo constituido con recursos del Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz, dirigidos especialmente a las microempresas ligadas al sector del Comercio, Industria, Servicios y Artesanías.

B.3. Fondo de financiamiento de la vivienda social

El objeto de este fondo es establecer las condiciones de administración, concesión y recuperación de los recursos provenientes del Fondo de Financiamiento de la Vivienda Social otorgados por el Banco de Segundo Piso Departamental a las Instituciones Financieras Intermediarias.

Tiene por objetivo financiar la vivienda en favor de la población de escasos recursos, de manera más eficiente y expedita. Establecer y consolidar mecanismos que faciliten el acceso a la vivienda en el Departamento de Santa Cruz. Beneficiar a los sectores de bajos ingresos por la vía de los subsidios y créditos para facilitar el acceso a soluciones habitacionales e incluir a la mujer como participante y beneficiaria.

El Fondo de Crédito administrado por el Banco de Segundo Piso Departamental establece con destino al microcrédito las siguientes líneas:

Línea de microfinanzas, dirigida a la población con necesidades habitacionales de menores ingresos, en lo que se refiere a construcción, ampliación y mejoramiento de las viviendas existentes.

Línea de subsidio, dirigida a complementar el aporte necesario para la construcción de viviendas.

Línea de inversión, orientada hacia las Asociaciones conformadas para la construcción de viviendas.

El grupo meta del programa de crédito son los sectores de la población con necesidades habitacionales, de menores ingresos de las áreas rurales y urbanas, en forma individual, solidaria, o asociativa. Se incluye en el grupo meta a la población que nunca ha efectuado operaciones crediticias de ningún tipo. Para propósitos del programa de crédito, se define como población de menores ingresos a aquel grupo poblacional que no ha accedido a un financiamiento de vivienda, y si lo ha hecho, éste ha sido menor a los \$us 6.000.

B.4. Fondo de garantía agropecuario y agroindustrial

El Fondo de Garantía representa un instrumento que podría permitir un cambio en la percepción de riesgo de los agentes bancarios, constituir garantías complementarias, además de movilizar recursos al sector productivo.

El Fondo de Garantía es un fondo departamental, administrado por el Banco de Segundo Piso Departamental, destinado a garantizar un determinado porcentaje del capital de los créditos que las instituciones financieras privadas otorguen a los sectores Agropecuario y Agroindustrial, que no cuentan con garantías reales o que, teniéndolas, resultan insuficientes.

El Administrador del Fondo de Garantía otorgará derechos de garantía entre las Instituciones Financieras Intermediarias que de acuerdo a las solicitudes del Sector Agropecuario y Agroindustrial elegibles, proporcionarán los créditos y asumirán el riesgo no cubierto por el Fondo de Garantía. La primera garantía en ser liberada será la del Fondo de Garantía. La acción de evaluación, monitoreo y cobro será efectuada por la entidad financiera.

Las ventajas de operar con el Fondo de Garantía es que permite dar efectivo acceso al crédito a agricultores y agroindustriales que no disponen de garantías reales suficientes para presentar a las Instituciones Financieras Intermediarias; permite financiar necesidades de capital de trabajo y proyectos de inversión; no exige garantías adicionales, siendo decisión de las instituciones financieras la exigencia de garantías complementarias.

Los beneficiarios por excelencia de este fondo serán los propietarios de medianas, pequeñas y micro empresas que requieran garantías para contratar créditos de las entidades de primer piso, para ampliar o iniciar actividades de producción de bienes en los sectores agropecuario y agroindustrial o en la prestación de servicios con valor agregado. En términos de su forma de existencia legal, los beneficiarios podrán ser personas naturales o jurídicas u organizaciones de pequeños empresarios, entidades constituidas ya sea como personas jurídicas sin fines de lucro, como sociedades de personas o como organizaciones cooperativistas.

El objeto del presente Fondo de Garantía es establecer las condiciones de otorgación de garantías líquidas a los beneficiarios de recursos del Fondo de Financiamiento Agropecuario y Agroindustrial otorgados por el Banco de Segundo Piso Departamental a través de las Instituciones Financieras Intermediarias.

El objetivo general del Fondo de Garantía es apoyar con garantías líquidas a los beneficiarios por el FRAGO que sean elegibles, facilitando su acceso al financiamiento y a mejorar las condiciones financieras que otorguen las Instituciones Financieras Intermediarias, y apoyar con garantías líquidas a los clientes nuevos del Fondo de crédito, preferentemente a aquellos que no cuentan con garantías reales para acceder a financiamientos para sus proyectos productivos.

Apoyar con garantías líquidas a los beneficiarios que presenten nuevos proyectos o ampliaciones a proyectos anteriores para las que pudieran haber recibido previamente, preferentemente los que se enfoquen a la capitalización de sus unidades productivas, la generación de empleo y los que no cuenten con garantías reales con las cuales puedan acceder a nuevos financiamientos, Y apoyar con garantías líquidas a aquellos beneficiarios potenciales que puedan acceder a condiciones preferenciales con otras entidades financieras.

Las instituciones participantes en la administración y ejecución del Programa de Garantías son el Banco de Segundo Piso Departamental, como administrador directo del Fondo de Garantía constituido con recursos del Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz, el Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz, como organismo financiador del Programa de Garantía, y las Instituciones Financieras Intermediarias seleccionadas en un proceso de licitación pública, para implementar el Fondo de Crédito administrado por el Banco de Segundo Piso Departamental.

V. Conclusiones y recomendaciones

Una vez analizadas las políticas actuales de transferencias y distribución de recursos a nivel regional, las políticas fiscales de las entidades territoriales autónomas, el manejo de los recursos públicos, las políticas tributarias de las entidades territoriales autónomas y la política de endeudamiento a nivel central y subnacional, se concluye que surge la necesidad de potenciar a las Entidades Territoriales Autónomas para generar mayor crecimiento en los departamentos, regiones y desarrollo de las ciudades intermedias a través de un Pacto Fiscal.

El Pacto Fiscal debe ser un acuerdo político entre la Administración Central, las Entidades Territoriales Autónomas y las Universidades Públicas, que no sólo implique una redistribución de los ingresos de coparticipación para el cumplimiento de las competencias asignadas a todas las Instituciones Públicas, sino que también implica la necesidad de generar un acuerdo político integral que aborde las políticas de endeudamiento, las políticas presupuestarias y las políticas tributarias fiscales de todos los niveles de gobierno.

En este trabajo se recomienda realizar un Pacto Fiscal tomando en cuenta cuatro aristas de la economía que se detallan a continuación:

- **Política de Ingresos**, donde se establezca un acuerdo de estabilidad y los criterios de distribución de las transferencias, lo que significa que las mismas no pueden ser modificadas unilateralmente por el Gobierno central en lo que se refiere a los montos, las formas de liquidación, los criterios de distribución y la emisión de notas de crédito fiscal, sino que tienen que ser producto de un nuevo acuerdo fiscal con los gobiernos autónomos y universidades públicas. Esto, claramente, con dos propósitos principales: a) Planificación Financiera, y b) Sostenibilidad financiera en el mediano y largo plazo.
- **Política presupuestaria**, que respete las asignaciones de los Recursos de Hidrocarburos, Minerales y Recaudaciones internas a partir de proyecciones reales de precios de los hidrocarburos y minerales, y se tome en cuenta los criterios de eficiencia recaudatoria y crecimiento de la economía.
- **Política Tributaria**, que modifique la Ley de Clasificación de impuestos para incorporar sobretasas a los impuestos del RC-IVA, ICE, IEHD, IT, y se compartan de manera igualitaria entre los gobiernos autónomos departamentales y municipales (50 por ciento-50 por ciento), permitiendo compartir el rendimiento de los impuestos del nivel nacional, los mismos que deberán ser asignados a cada departamento por el criterio poblacional y deberán ser creados y aprobados por el nivel subnacional correspondiente.
- **Política de Crédito Público**, que contemple una Ley de Endeudamiento Público, donde no sólo las entidades territoriales autónomas y universidades públicas deban cumplir con límites e indicadores de endeudamiento, los mismos que también deben ser aplicados al Gobierno central. Además que todo endeudamiento externo debe ser aprobado por las entidades territoriales autónomas y universidades públicas, y aprobado por la Asamblea Legislativa Plurinacional, y todo endeudamiento interno debe ser aprobado por las Entidades Territoriales Autónomas y Universidades Públicas, cumpliendo con todas las normas establecidas por una Ley de Endeudamiento Público.
- **Dentro de las políticas de crédito público**, también se proponen Fondos de Financiamiento y Fondos de Garantía, tanto para el sector agropecuario y agroindustrial, como para el sector de la micro y pequeña empresa, además de un fondo de financiamiento de la vivienda social y un fondo de garantía agropecuario y agroindustrial para poder garantizar el desarrollo del Departamento de Santa Cruz y explotar la potencialidad más importante que se tiene en este sector de la economía, para que de esta manera se siga garantizando la seguridad alimentaria a todo el país, se generen mayor cantidad de fuentes de empleos y al mismo tiempo divisas e impuestos para las arcas del Estado con el incremento de las exportaciones de los productos no tradicionales.

VI. Bibliografía

Aduana Nacional de Bolivia.

Banco Central de Bolivia.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1998): El Pacto Fiscal, fortalezas, debilidades, desafíos.

Constitución Política del Estado (7/2/2009).

Instituto Nacional de Estadística (INE), Anuarios estadísticos y notas de prensa.

Ley 1654 de Descentralización Administrativa (1995).

Ley 2042 de Administración Presupuestaria (1999).

Ley 3058 de Hidrocarburos (2005).

Decretos Supremos Reglamentarios, Leyes 3058: 28223, 28421, 29322 y 29528.

Ley 031 Marco de Autonomías y Descentralización "Andrés Babiñez" (2010).

Ley 154 de Clasificación y Definición de Impuestos (2011).

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Memoria 2012, información financiera.

Ministerio de Planificación del Desarrollo.

Servicio de Impuestos Nacionales (SIN).

PARTE TERCERA

C. MECANISMOS, CUMPLIMIENTO DE LOS COMPROMISOS Y RESULTADOS DEL PACTO FISCAL



CAPITULO DÉCIMO PRIMERO

¿Después del Pacto Fiscal qué?

Algunas consideraciones técnicas de eficiencia y justicia distributiva en la aplicación de un Pacto Fiscal

Scarlet Escalante C.²⁴¹

Resumen

El presente documento provee aportes técnicos para la ejecución y sostenibilidad del pacto fiscal desde tres puntos de vista: la eficiencia, la justicia social y la capacidad institucional de los agentes involucrados. Se analiza la viabilidad de los lineamientos de la agenda 2025 y las metas de Desarrollo del Milenio, como objetivos del pacto a largo plazo. La eficiencia se la vincula con la coherencia en cuanto a objetivos, acciones y políticas que mantener para evitar distorsiones asignativas, fiscales y productivas ineficientes. Así, se discuten problemas de: dilución de responsabilidades, aspectos políticos de la descentralización y transferencias intergubernamentales, como potenciales generadores de ineficiencia. Para la justicia social se hacen contribuciones técnicas que faciliten el mayor impacto social posible en el marco en la agenda. Se enfatiza en la focalización de la inversión social a través de las características distributivas y la progresividad. Finalmente se presentan algunas consideraciones para mejorar las capacidades institucionales de los actores involucrados en la ejecución del pacto.

Palabras Clave: Bolivia, Pacto Fiscal, Eficiencia, Justicia Distributiva.

I. Introducción

Contrariamente a lo deseado, el CENSO 2012 promueve una seria de tensiones sociales que no se vinculan exclusivamente a los resultados demográficos, sino que más bien se deben a la prevista asignación de recursos derivada de sus resultados. Los representantes regionales pretenden apoderarse de la mayor proporción posible de los recursos fiscales para teóricamente hacer frente a las necesidades de su población. La idea de los mismos es que una mayor densidad poblacional derivará en una mayor participación de los recursos fiscales.

Sin embargo, en un país con las características sociales y demográficas de Bolivia la asignación de recursos basada principal o exclusivamente en criterios de densidad poblacional iría en contra de los preceptos de justicia distributiva y de eficiencia económica.

El pacto fiscal debiera priorizar las necesidades públicas regionales, locales (municipales), pero fundamentalmente individuales como base para la asignación de recursos. Es decir, el objetivo primario y de mayor relevancia para su aplicación en forma de política pública debe vincularse al bienestar social individual, como base para lograr niveles adecuados de desarrollo y equidad social.

Esta política será entonces la columna vertebral para dar sentido al Pacto Fiscal. De hecho, el gobierno del presidente Evo Morales, acorde con esta línea, promueve que esta política se estaría sustentando en los preceptos establecidos en la “Agenda Patriótica 2025”, cuyos pilares fundamentales están perfectamente correlacionados con el anterior argumento relativo al bienestar individual. Es así que luego de revisar los 13 pilares de la “Agenda Patriótica”, se concluye que los siguientes tienen directa vinculación con la aplicación de un Pacto Fiscal y serían emergentes de su cumplimiento:

²⁴¹ Doctora en Economía Aplicada y consultora independiente.

I. Erradicación de la extrema pobreza;

II. Socialización y universalización de los servicios básicos con soberanía para Vivir Bien; y

III. Salud, educación y deporte para la formación de un ser humano íntegro.

Asimismo, de manera tangencial se podrían considerar también a los siguientes pilares como asociados (aunque no de manera directa) al pacto fiscal:

- i. Soberanía Productiva, con diversificación y desarrollo integral sin la dictadura del mercado capitalista;
- ii. Soberanía alimentaria a través de la construcción del saber alimentarse para el Vivir Bien, siendo éste un aspecto relativo y correlacionado directamente con la soberanía productiva previamente mencionada; y
- iii. Soberanía de la transparencia en la gestión pública bajo los principios de no mentir, no robar y no ser flojo.

Del mismo modo, la política también contribuiría a la consecución de los siete primeros objetivos de Desarrollo del Milenio (ODMs)²⁴² vinculados al desarrollo humano. Estos pilares y ODMs se pueden a su vez asociar en tres áreas generales: el área de bienestar, que contiene a las necesidades básicas individuales; el área productiva y el área de gestión. En este marco, el área de necesidades básicas expresada en los tres pilares iniciales y en los ODMs tendría que definir el objetivo primario y fundamental de Política Pública emergente del Pacto Fiscal, que podría resumirse en: La reducción de los niveles nacionales de pobreza estructural mediante el acceso universal a un nivel mínimo aceptable de bienes y servicios éticamente primarios²⁴³ para todos los habitantes del territorio nacional, independientemente de su localización geográfica.

Por consiguiente, las otras áreas definidas por el resto de los pilares mencionados se interpretan como apoyos, tanto económicos como de gestión para el cumplimiento del objetivo primario. El resto de los pilares definidos en la “Agenda Patriótica 2025”, así como el octavo ODM, en mi opinión no atingen al pacto fiscal, pues su aplicación es responsabilidad exclusiva del gobierno central²⁴⁴.

Una vez definido este objetivo de manera explícita y formal, es importante incorporar tres conceptos que faciliten su cumplimiento y sostenibilidad a largo plazo en el marco de la eficiencia económica y la justicia distributiva: (i) el compromiso, (ii) la coherencia y (iii) el control.

²⁴² Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre, Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal, Objetivo 3: Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer, Objetivo 4: Reducir la mortalidad infantil, Objetivo 5: Mejorar la salud materna, Objetivo 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades, y Objetivo 7: Garantizar el sustento del medio ambiente.

²⁴³ Los bienes éticamente primarios son bienes que los individuos deben poseer para ejercer efectivamente sus derechos de libertad positiva: salud, educación, saneamiento básico, etc.

²⁴⁴ Una condición para que alguna política o acción atinja al pacto fiscal es que la misma debe incorporar responsabilidades para los tres niveles de gobierno. Así, los mismos asumirán una parte del compromiso en su ejecución. Cuando la responsabilidad de las mismas recae de manera exclusiva en un solo nivel, las políticas o acciones estarán al margen del pacto fiscal. Esto se debe a que por concepción el pacto incluye a varios actores institucionales en sí mismo.

El pacto fiscal será coherente en la medida en que las políticas nacionales, las políticas regionales y las políticas municipales se encuentren totalmente alineadas al objetivo máximo del bienestar individual común. Así, el mismo se debiera sostener en lineamientos básicos de política económica nacional, regional y local en cuanto a: asignación sectorial específica de recursos, tributación, nivel de endeudamiento, políticas de apalancamiento, déficit y crecimiento. Así, el bienestar individual debiera conducir a un bienestar global no excluyente, el mismo que se sustentara –a su vez– en una sólida política de desarrollo social también incluyente.

La coherencia en términos económicos se vincula de manera directa a la eficiencia en la aplicación del pacto fiscal, pues al ser coherente en todos los niveles, instituciones y habitantes del territorio nacional, el mismo no dará lugar a ningún desperdicio en la asignación de recursos (minimizando así los costos de oportunidad) y maximizando los beneficios derivados de su aplicación.

Por su parte, el compromiso parte de la idea fundamental de que el gobierno central, las regiones, los municipios, las instituciones y toda la población asumirán para sí el pacto como un compromiso personal independiente de aspectos políticos y económicos, y que el interés superior será el bienestar individual de las personas, así como las mejoras en su calidad de vida. Para esto es fundamental establecer las reglas de distribución de la manera más transparente posible, basados en criterios democráticos, pero que obligatoriamente se vinculen al nivel de necesidades de la mayoría de la población, y que a su vez convengan a los interés regionales y locales de bienestar.

Por lo tanto, esta premisa nos vincula de manera directa a los preceptos de equidad y justicia distributiva del pacto fiscal. Todos los actores del ámbito nacional: gobierno central y subnacionales, instituciones e individuos, se comprometerán con la ejecución y cumplimiento del pacto fiscal en la medida en que el mismo promueva mejoras en el bienestar social de todo el país, independientemente de otras condiciones políticas y económicas adyacentes.

Finalmente, el control hace referencia al desarrollo de normas, organizaciones e instrumentos de control y gestión que permitan minimizar el riesgo de que las condiciones de eficiencia (coherencia) y equidad (compromiso) sean tergiversadas, mal interpretadas o deliberadamente transgredidas. El marco legal es un tema fundamental al momento de aplicar cualquier reforma política y el pacto fiscal será la política de asignación de recursos primaria en el país. Luego es fundamental desarrollar normas para los tres niveles de gobierno inherentes al cumplimiento del pacto fiscal, pero las mismas deben también desarrollarse en unión y coherencia con los acuerdos y políticas nacionales.

Además de las normas que definen el marco legal y normativo, también es deseable la aplicación de otros instrumentos de control que faciliten el seguimiento, monitoreo y evaluación de las acciones y políticas hacia el cumplimiento del objetivo máximo del pacto fiscal, así como hacia los objetivos intermedios y hacia las acciones de corto plazo para su consecución en los tres niveles de gobierno. Para esto se requerirá la aplicación de sistemas de control y gestión del desempeño a nivel institucional para todos los agentes involucrados. Sin embargo, y con mayor énfasis, estos sistemas deberán aplicarse de manera integral y correlacionada en los tres niveles de gestión gubernamental: gobierno central, regiones y municipios.

A partir de estos tres conceptos que definirían a su vez las necesidades técnicas para la aplicación eficaz del pacto fiscal, es que se estructura también el presente documento. En una primera instancia se discuten aspectos relativos a la eficiencia económica y su vinculación con la implementación eficaz del pacto fiscal. En un segundo capítulo, se revisan las connotaciones de equidad y justicia distributiva que son relevantes para la consecución de los objetivos de desarrollo social del pacto fiscal.

Y, finalmente, se presentan algunos elementos técnicos de relevancia en la gestión y el fortalecimiento institucional necesario para facilitar la aplicación eficiente y socialmente justa del pacto.

II. El Pacto Fiscal desde el Punto de Vista de la Eficiencia Económica

El concepto de eficiencia económica se resume fundamentalmente en la existencia de un equilibrio Paretiano²⁴⁵. Sin embargo en contextos de descentralización “impuros” (debido a la presencia de externalidades, transferencias intergubernamentales y otras condiciones que afectan a la eficiencia; las mismas que se presentarán más adelante), resulta necesario desagregar el concepto de eficiencia. Es así que en regímenes descentralizados existen los siguientes tipos de eficiencia²⁴⁶:

- Eficiencia productiva, que mide el costo al cual se puede producir determinados bienes y servicios. Así, cuando la provisión de un conjunto fijo de servicios se transfiere de un nivel de gobierno a otro, las diferencias que surgen en el costo real de producción miden el grado de eficiencia productiva.
- Eficiencia en la asignación, mide el grado en que la oferta de bienes públicos refleja la demanda social de los ciudadanos bajo una jurisdicción.
- Eficiencia fiscal, que se refiere a las transferencias intergubernamentales y a la posibilidad de que las mismas puedan distorsionar la demanda local y afectar negativamente a la eficiencia productiva.
- Eficiencia dinámica, que se produce cuando los tres tipos anteriores de eficiencia se producen de manera sostenible y simultánea en todo momento.

La teoría económica convencional aplicada al sector fiscal atribuye al sector público una serie de funciones que los mercados por sí solos no pueden solventar. Por ejemplo, Musgrave (1992)²⁴⁷ establece tres áreas prioritarias para la intervención del gobierno.

- i. La función de estabilización de la economía.
- ii. La distribución y redistribución del ingreso.
- iii. La mejor asignación de los recursos en los casos en los que existan externalidades u otras imperfecciones de mercado como ser los bienes públicos o los monopolios naturales.

La provisión de bienes y servicios primarios es evidentemente una responsabilidad inherente al sector público, pero el sector público está compuesto por varias instancias jerárquicas y por varios niveles de gobierno (gobiernos subnacionales: municipios y regiones). Para cada nivel gubernamental se definirán normativamente funciones y responsabilidades específicas. El criterio económico nos dice que la asignación de estas funciones y responsabilidades debería conllevar una maximización del bienestar general. El tema más relevante en esta asignación radica en el tamaño de la jurisdicción encargada de la provisión de bienes y servicios públicos.

²⁴⁵ Un equilibrio Paretiano se da en una situación en la cual se minimizan costos y se maximizan beneficios.

²⁴⁶ Tim Campbell, George Peterson, Joseph Brakarz. Decentralization to Local Government in Latin America: National Strategies and Local Responses in Planning Spending and Management. (Banco Mundial, Documento de Trabajo, Report No. 5. 1991).

²⁴⁷ Richard Abel Musgrave, Peggy B. Musgrave. Hacienda pública teórica y aplicada, Madrid: MacGraw Hills, 1992.

Por un lado, los gobiernos locales, por su cercanía con la población, son capaces de conocer con exactitud los requerimientos y prioridades de ésta en términos de necesidad fiscal²⁴⁸.

Si las necesidades de las distintas jurisdicciones son heterogéneas de manera significativa en todo el país, entonces mientras más pequeña sea una jurisdicción, mayor será la probabilidad de que se dé una provisión eficiente. Este efecto se da por que al ser más pequeña la jurisdicción, la provisión puede coincidir de mejor manera con las necesidades fiscales específicas existentes.

Es decir, existirá una coincidencia plena entre la demanda y la oferta. Es en este sentido es que teóricamente se promueve que la descentralización genera ganancias en términos de eficiencia²⁴⁹.

Sin embargo, no todos los bienes públicos se prestan de igual manera a las ventajas de la descentralización. La defensa social y la estabilidad económica, que son bienes para los cuales toda la población presenta niveles de demanda relativamente homogéneos, son provistos de manera más eficiente por el nivel superior de gobierno: el gobierno central. Por otra parte, bajo el argumento de las economías de escala, cuando el costo adicional de administración requerido para una provisión local es superior a las ganancias en eficiencia de una provisión descentralizada, la provisión central también será recomendable.

Bajo estas premisas, los bienes y servicios que proveen mayores ganancias en eficiencia mediante la provisión descentralizada son aquellos con niveles de demanda heterogéneos, y éstos normalmente son los bienes y servicios éticamente primarios. La demanda por estos servicios depende de las condiciones individuales de localización, de ingreso y de estructura socioeconómica. La heterogeneidad de las preferencias individuales por efecto de estos factores descritos dan lugar a diversas funciones de utilidad y, consiguientemente, a distintos niveles de demanda. Estas divergencias son el argumento fundamental en favor de un modelo de provisión descentralizado.

A. El Teorema de la Descentralización

El desarrollo formal de los argumentos en favor de la descentralización se resume en el “Teorema de la Descentralización”²⁵⁰. Este teorema establece que el bienestar de la sociedad puede ser incrementado mediante la diversificación de la producción de bienes públicos en función de las demandas locales. En otras palabras, la provisión Pareto eficiente de bienes públicos se logra mediante la existencia de gobiernos locales que proporcionen distintos niveles de producción en función de los gustos y necesidades fiscales específicas de los residentes de cada jurisdicción. Desde este punto de vista, la principal justificación de los modelos de descentralización está dada por las ganancias en eficiencia en la asignación a las que da lugar.

B. El tamaño óptimo de cada jurisdicción

En ausencia de Economías de Escala, el teorema de la descentralización tiende a sugerir una descentralización extrema. En este caso, la provisión óptima será aquella que satisfaga los niveles de demanda individuales. Es decir, aquella que proporcione a cada individuo un nivel de producción diferenciado acorde específicamente a sus preferencias y necesidades individuales. Sin embargo, es común que la provisión de bienes públicos se caracterice por la existencia de economías de escala. Así, una provisión acorde a las preferencias individuales implicaría incurrir en costos administrativos demasiado elevados.

²⁴⁸ La necesidad fiscal se define por las condiciones de vida y estrato socioeconómico de los individuos en una determinada jurisdicción geográfica. Es decir, se vincula con las necesidades sociales respecto a bienes y servicios primarios específicos de sus habitantes.

²⁴⁹ Willian Oates, *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York, 1972.

²⁵⁰ Willian Oates, *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York, 1972.

Cuando existen economías de escala, la descentralización tiene dos efectos antagónicos. Por un lado, genera ganancias en eficiencia en la asignación debido a que la provisión de los bienes y servicios públicos está acorde con las preferencias locales.

Sin embargo, la existencia de varios gobiernos locales, cada uno de los cuales provee una pequeña cantidad de bienes y servicios públicos a un costo promedio elevado, impide que la sociedad ahorre recursos fiscales por concepto de las economías de escala. Luego se produce, en contrapartida, una ineficiencia productiva.

Por lo tanto, en los hechos existe un trade off entre las ganancias derivadas del consumo conjunto y del mayor bienestar que se logra al minimizar el tamaño de las jurisdicciones (trade off eficiencia en la asignación vs. eficiencia productiva). En otras palabras, para obtener los beneficios de la descentralización es posible que se deba incurrir en ciertos costos de oportunidad. A partir de esta disyuntiva surge la necesidad de determinar el grado de descentralización que maximiza la diferencia entre los beneficios y los costos totales de descentralizar. Al respecto, el criterio de eficiencia establece que la cantidad óptima de las jurisdicciones será aquella que permita igualar los costos y los beneficios marginales de descentralizar.

En Bolivia, la cantidad de las jurisdicciones del tercer nivel gubernamental está compuesta por 339²⁵¹ municipios, la mayoría de los cuales adolecen de falencias significativas desde el punto de vista institucional y de capacidad fiscal. En este marco, eventualmente para mejorar las condiciones de eficiencia del pacto fiscal sea probablemente importante readecuar esta cantidad que, sin duda (aunque sin la posibilidad de verificación técnica en este documento), está generando considerables pérdidas de eficiencia productiva. Este problema no sólo se vincula con el tema de las economías de escala a las cuales previamente hacía referencia, sino también a la reducida capacidad institucional de los mismos, hecho que es verificado por la escasa ejecución fiscal en casi todos los municipios del país.

C. Problemas que afectan la Eficiencia

Existen al menos cuatro problemas que condicionan la validez del “Teorema de la Descentralización”:

- i. La presencia de externalidades interjurisdiccionales;
- ii. La dilución de responsabilidades en la provisión de bienes y servicios públicos entre distintos niveles jerárquicos de gobierno;
- iii. Algunos aspectos políticos de la descentralización; y
- iv. Las transferencias intergubernamentales (coparticipación fiscal).

C.1. La presencia de externalidad interjurisdiccionales

Muchas veces se presentan situaciones en las que la provisión de servicios y bienes públicos en una determinada jurisdicción beneficia también a residentes de otras jurisdicciones. Si estos “derrames” de beneficios a otras jurisdicciones no son debidamente compensados, entonces existe una externalidad interjurisdiccional. Dichas externalidades pueden generar ineficiencias en la asignación de los recursos públicos.

²⁵¹ Decreto Supremo 1672, publicado en la Gaceta Oficial del Estado el 31 de julio de 2013.

Este es el caso, por ejemplo, de habitantes de la ciudad de El Alto que vienen a atenderse en los centros de salud de la ciudad de La Paz, o casos de estudiantes en la ciudad de La Paz cuya residencia oficial está en la ciudad de El Alto.

Bajo condiciones óptimas, los gobiernos subnacionales dimensionan sus inversiones de manera que satisfagan las necesidades exclusivas de la población bajo su jurisdicción. Luego, cuando las inversiones de un gobierno determinado generan “derrames” positivos no compensados a otras jurisdicciones, es muy probable que dicho gobierno produzca cantidades subóptimas de dichos bienes. Es decir, cantidades que no pueden satisfacer de manera simultánea las necesidades de los habitantes del gobierno inversor y las de los residentes de los gobiernos que se benefician de las externalidades positivas.

Una consecuencia típica de este problema es el congestionamiento en la provisión, el cual incrementa el costo de provisión y además también reduce la utilidad derivada de su consumo por efectos de una reducción en la calidad.

El argumento anterior se refuerza ante la existencia de potenciales migraciones interjurisdiccionales que pueden ocasionar problemas de congestión cuando el costo de acceder al consumo no es independiente del número de personas que consumen el bien. Cuando existe movilidad se producen ineficiencias, pues un potencial migrante no considera la totalidad del costo adicional de congestión al momento de decidir migrar. Por otro lado, el gobierno local, al momento de tomar la decisión de invertir, como se mencionó anteriormente, no considera tampoco la demanda de los migrantes. De este modo, se generan brechas ineficientes entre la oferta y la demanda por bienes y servicios públicos locales. Si bien la movilidad interjurisdiccional puede implicar ineficiencias, también es posible que fortalezca las ganancias de la toma de decisiones descentralizada cuando permite que individuos con gustos similares tiendan a localizarse en jurisdicciones que provean la calidad y cantidad de bienes y servicios acorde a sus preferencias y necesidades de la manera más precisa posible.

Este tipo de problemas es común en la realidad boliviana. La migraciones campo-ciudad mantienen como incentivo básico a las diferencias en la calidad y cantidad de provisión de bienes y servicios públicos sociales. Esto genera congestión en los servicios, redundando en pérdidas de eficiencia, incremento en los costos de provisión, reducciones en la calidad y, consiguientemente, pérdidas de utilidad a nivel individual. Luego, otro de los desafíos del pacto fiscal debiera ser la reducción de los incentivos migratorios mediante la reducción de las brechas de capacidad fiscal y la minimización de las externalidades interjurisdiccionales, promoviendo una oferta fiscal acorde con la demanda (necesidad fiscal) mayoritaria existente en cada jurisdicción. Así también, se debe considerar que una efectiva redistribución de recursos mediante el Pacto Fiscal debería dar lugar a una reducción de los incentivos migratorios interjurisdiccionales, mediante la reducción de las brechas de capacidad fiscal. Luego, éste debiera ser otro de los objetivos adyacentes del pacto.

C.2. La dilución de responsabilidades [accountability] entre distintos niveles de gobierno

Si bien el gobierno, a través de sus distintas instancias, proporciona los bienes públicos, son los usuarios los que se benefician de su consumo. Los usuarios, por lo tanto, mantienen un interés en que dicha provisión responda de la manera más exacta posible a sus necesidades. En un modelo de descentralización democrático y participativo, los usuarios tienen la potestad de exigir que sus preferencias se tomen en cuenta, y la relación entre el usuario (población beneficiaria) y el gobierno puede también modelarse como una relación “principal-agente”, donde el principal es la población y el agente es el gobierno.

Para que dicha relación sea óptima, debe existir una definición clara de responsabilidades. Sin embargo, en un modelo de provisión descentralizado, como en el caso de Bolivia, son distintos niveles de gobierno los corresponsables de un cierto tipo de provisión. Así, por ejemplo, la provisión de los servicios educativos y los servicios de salud es una responsabilidad compartida por los tres niveles de gobierno.

Es decir, cada nivel de gobierno: gobierno central, regiones y municipios, proveen distintos factores de producción y, por consiguiente, se da el problema de dilución de responsabilidades (no existe accountability directa).

Este hecho imposibilita la identificación clara, por parte de la población, de quién es responsable final de la provisión (es decir, no se identifica quién es el agente), limita un accionar coherente entre los niveles gubernamentales, provoca una superposición de funciones, inconsistencia de objetivos, e impide la adecuación de dicha provisión con las preferencias y necesidades de la población (agente), inhibiendo, por lo tanto, la eficiencia en el proceso.

Para resolver este problema en los modelos principal-agente en contextos descentralizados, se define de manera tácita que la parte normativa será responsabilidad exclusiva del nivel central, mientras que la parte operativa, relativa a la calidad de la oferta y la provisión, está a cargo de los niveles locales, y el control social estará a cargo de los usuarios.

C.3. Aspectos políticos de la descentralización inherentes al Pacto Fiscal

No todos los modelos de descentralización son iguales. Bird (1996) distingue dos tipos²⁵²: i) los de “arriba hacia abajo”, y ii) los de “abajo hacia arriba”. Ambos crean niveles jurisdiccionales más pequeños, pero el segundo (basado en preceptos democráticos) permite mayor participación ciudadana en la revelación y priorización de sus preferencias, así como en las decisiones gubernamentales. Por el contrario, el modelo de “arriba hacia abajo” asume que los representantes electos o designados pueden conocer con relativa exactitud el nivel de preferencias y necesidades específicas de la población que reside en esta jurisdicción. Luego, las decisiones se toman de manera exclusiva por estas autoridades.

Sin embargo, en el marco de un pacto fiscal el modelo debe necesariamente ser de “abajo hacia arriba”, pues de otro modo se afecta al compromiso social de los individuos que es una premisa fundamental para la consecución de los objetivos del pacto.

Si bien ambos tienen ventajas y desventajas, en este documento nos centraremos en el modelo de “abajo hacia arriba” por las razones previamente expuestas. Los problemas de este tipo de modelos radican en la falta de consenso en la población beneficiaria respecto a sus prioridades y necesidades. En el caso que no exista consenso en la población, el modelo de “abajo hacia arriba” tiende a utilizar la regla de la mayoría para guiar las decisiones fiscales. Sin embargo, la implementación de esta regla puede generar tres tipos de problemas, que repercuten en una ineficiente asignación de los recursos:

- i. Resultados arbitrarios (no necesariamente eficientes) debido a negociaciones y acuerdos a partir del contubernio (negociaciones por debajo de la mesa) por parte de sólo un grupo de individuos, que si bien formalmente representan a la población, no lo hacen en cuanto a sus verdaderos requerimientos y necesidades.
- ii. Participación forzada de la población en proyectos que no necesariamente son los prioritarios de acuerdo a sus necesidades.

²⁵² Richard Bird, “Fiscal Decentralization: Analysis Overview”, en Notas para el seminario Internacional: Descentralización Fiscal y Regímenes de Coparticipación Impositiva, Universidad Nacional de La Plata, La Plata Argentina, 1996.

- iii. La misma votación puede dar lugar a priorizaciones distintas dependiendo de la manera y el orden en que se comparan los proyectos alternativos. Es decir, se puede manipular a la población distorsionando la presentación de alternativas.

C.4. Las transferencias intergubernamentales

El tema de las transferencias intergubernamentales²⁵³ es particularmente importante por las connotaciones de equidad que implica. De hecho, y como se discute con mayor profundidad en los siguientes puntos, las transferencias intergubernamentales se justifican principalmente por consideraciones de equidad. Así, mediante las mismas se intenta igualar la “capacidad fiscal jurisdiccional” para garantizar en cierta medida un nivel de abastecimiento mínimo de bienes y servicios éticamente primarios para toda la población del país.

Sin embargo, desde el punto de vista de la eficiencia, las mismas pueden ser adversas, pues fomentan la irresponsabilidad fiscal. De hecho, la provisión de bienes y servicios no será financiada mediante impuestos recaudados en la misma jurisdicción. Este hecho genera distorsiones en los precios relativos que enfrentan las comunidades, generando lo que se conoce como “ilusión fiscal”. En este contexto, Oates (1993) sostiene que “una fuerte dependencia de las transferencias y las subvenciones destruyen los incentivos para la adopción de decisiones locales responsables”. En otras palabras, cuando las transferencias no van acompañadas de una recaudación significativa de recursos propios, se incentiva la irresponsabilidad fiscal de los gobiernos subnacionales y se provocan presiones excesivas en la demanda de dichos recursos.

En este sentido, las transferencias deben tener por finalidad igualar las capacidades y compensar las necesidades fiscales, pero sólo después de que las jurisdicciones hayan mostrado un nivel satisfactorio de comportamiento fiscal y hayan realizado un esfuerzo tributario convincente. Si en los procesos de transferencias se excluye el criterio de esfuerzo fiscal, el concepto de equidad horizontal personal” puede verse violado, pues las jurisdicciones con mayor esfuerzo tributario resultarán subvencionando a las que menos se esfuerzan. Sin embargo, la “capacidad tributaria”, las “necesidades tributarias” y el “esfuerzo tributario” son conceptos muy difíciles de medir en la práctica. Además, su medición requiere cierta información que las jurisdicciones más pobres difícilmente pueden proveer. Estos requerimientos hacen referencia a reportes periódicos de información, nivel de ingreso individual y catastros, entre otros.

En segundo lugar, las transferencias pueden transmitir señales incorrectas sobre los costos y precios a la comunidad. Para evitar este problema, las transferencias intergubernamentales deberían adecuar los precios para inducir a una correcta asignación de recursos sin distorsionar las señales que perciben los productores y consumidores acerca de sus verdaderos costos financieros y de oportunidad.

Finalmente, las transferencias deberían asegurar que se cumplan los objetivos de maximización de la eficiencia y mejoramiento de la equidad. Sin embargo, cuando existe incertidumbre sobre si los gobiernos locales efectivamente harán uso de los recursos transferidos para lograr dicho cometido, surge la necesidad de realizar arreglos institucionales, que condicionen estas transferencias a ciertas respuestas y acciones locales.

En este sentido, un pacto fiscal que incorpore transferencias intergubernamentales para su materialización se constituye también de manera explícita en un contrato “principal-agente” desde arriba²⁵⁴.

²⁵³ Las transferencias intergubernamentales son transferencias de recursos financieros que un nivel jerárquico de gobierno hace a un nivel inferior.

²⁵⁴ Joseph E. Stiglitz, “Why Financial Structure Matters”, *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 2, No. 4. (Autumn, 1988), pp. 121-126.

En este contrato, que bien puede definirse como un pacto fiscal, el gobierno central será el “principal”, en tanto que el “agente” serán los gobiernos subnacionales. Este tipo de contratos se aplican generalmente como respuesta a problemas de asimetría en la información vinculados a la “selección adversa²⁵⁵” y al “riesgo moral²⁵⁶”. De hecho, estos problemas son uno de los justificativos más importantes para el diseño y aplicación de un pacto social, fundamentado en las tres premisas inicialmente expuestas.

III. El Pacto Fiscal y la justicia social

Está claro que el objetivo primario de la descentralización es la eficiencia en la asignación de recursos (Teorema de la Descentralización). Sin embargo, el pacto fiscal derivado de este proceso casi siempre está motivado por objetivos redistributivos que faciliten la reducción de brechas sociales para mejorar el desarrollo social de un país. De hecho, los objetivos redistributivos pueden alcanzarse de manera más efectiva con la existencia de gobiernos locales, pues éstos pueden conocer con mayor certeza las necesidades y prioridades en términos de carencias de la población bajo su jurisdicción.

En este marco, la responsabilidad de provisión de bienes y servicios públicos, así como la aplicación de programas de lucha contra la pobreza, casi siempre recae en los gobiernos subnacionales. Luego, en coherencia con estos argumentos, los lineamientos de la Agenda 2025 vinculados a los servicios básicos y a la reducción de la pobreza, así como las Metas de Desarrollo del Milenio adoptadas como premisas mundiales de desarrollo, definirán también los objetivos primarios del pacto fiscal.

El argumento técnico de las aseveraciones previas es que los servicios éticamente primarios (salud y educación, entre otros) son los que se proveen con mayor eficiencia cuando la responsabilidad recae en los ámbitos locales. Esto se produce porque los gobiernos subnacionales son capaces de conocer en mayor medida las condiciones de vida y necesidades fiscales²⁵⁷ específicas de la población bajo su jurisdicción. El hecho de mejorar el acceso a servicios educativos, de salud pública y servicios de saneamiento básico, etc., pretende igualar las oportunidades de desarrollo personal para todos los individuos de la nación. Sin embargo, no siempre pretenden igualar la distribución del ingreso per se²⁵⁸.

A lo largo de este punto se pretende responder en qué medida el pacto fiscal definido por políticas de gasto público y tributación afectará a los objetivos redistributivos y hasta qué punto los diversos niveles de gobierno pueden participar de este desafío.

A. La redistribución regional vía transferencias intergubernamentales (Coparticipación Fiscal)

Al tomar en cuenta consideraciones de equidad como objetivos primarios del pacto fiscal es necesario revisar los aspectos operativos de la provisión de bienes y servicios sociales.

²⁵⁵ La selección adversa se refiere al proceso de mercado en el cual ocurren “malos” resultados debido a las asimetrías de información entre vendedores y compradores. En este caso, y dada la insistencia, los “malos” productos o clientes serán probablemente los seleccionados. Se resume como: “los peores clientes son los primeros en fila”. Es un problema muy común en los servicios de préstamo, donde quienes más quieren un préstamo probablemente no tienen un buen colateral y son quienes tienen el mayor riesgo de incumplimiento.

²⁵⁶ El riesgo moral se da en cualquier situación donde una persona decide cuánto riesgo tomar, mientras que alguien más paga el costo si las cosas salen mal.

²⁵⁷ La necesidad fiscal se define por las condiciones de vida y estrato socioeconómico de los individuos en una determinada jurisdicción geográfica. Es decir, se vincula con las necesidades sociales en bienes y servicios primarios específicos de sus habitantes.

²⁵⁸ En este marco, es importante distinguir dos conceptos. Por una parte, la pobreza estructural definida por la carencia en las posibilidades de acceso a bienes y servicios éticamente primarios (salud, educación, saneamiento básico, etc.). Y, por otra parte, la pobreza coyuntural que se vincula específica y directamente sólo a los niveles de ingreso poblacional. Este documento se concentra prioritariamente en el primer concepto.

En este contexto, un primer elemento se refiere a las posibles divergencias en los costos de provisión y la capacidad fiscal²⁵⁹ de los gobiernos subnacionales, los mismos que inciden de manera directa en la calidad de los servicios y bienes provistos, así como en la eficiencia.

La capacidad fiscal se entenderá como la capacidad financiera y operativa para hacer frente a las responsabilidades de provisión. El ámbito operativo se analiza en el último capítulo de este documento. Por su parte, el ámbito financiero tiene que ver directamente con el sistema de transferencias intergubernamentales o coparticipación definidos en el pacto fiscal. El objetivo de las transferencias intergubernamentales se relaciona –por lo tanto– con el principio de equidad horizontal regional²⁶⁰.

Teóricamente²⁶¹, la alta movilidad de las personas y de capitales que se da entre distintas regiones y localidades pone freno a la posibilidad de que los gobiernos subnacionales –en particular los gobiernos municipales– puedan financiar estos desafíos con recursos propios (tributación local). Los individuos “ricos” que se sientan discriminados por tener que tributar en mayor proporción para “subsidiar” estos programas migraran a localidades vecinas.

Por lo tanto, las políticas vinculadas a la justicia social redistributiva quedarán bajo responsabilidad de los niveles superiores de gobierno. Así, el gobierno central cobrará impuestos en todo el territorio nacional para financiar los programas sociales. De este modo, no habría posibilidad de evadir las responsabilidades de tributación migrando dentro del país. Con estos recursos provenientes de la tributación nacional se diseñará el sistema de transferencias hacia las regiones e individuos más pobres para asegurar una oferta mínima de bienes y servicios públicos sociales y para financiar otros programas de asistencia social para la reducción de la pobreza. Por lo tanto, la teoría básica de descentralización fiscal enuncia que un régimen de transferencias intergubernamentales (desde el gobierno central hacia los niveles inferiores de gobierno: regiones y municipios) tiene siempre un propósito redistributivo.

La distribución de recursos de coparticipación técnicamente se determina por coeficientes de distribución secundaria que se reglamentan mediante las leyes y normas que definirían el marco normativo del pacto fiscal. Existen diferentes criterios de redistribución, los cuales se presentan a continuación:

A.1. El criterio de devolución de Impuestos Nacionales

Se aplica asumiendo que la recaudación nacional de impuestos coparticipados se asocia de manera lineal con el Producto Interno Bruto y que las alícuotas de estos impuestos son idénticas en todo el territorio nacional. En este sentido, aplicar el criterio devolutivo consiste en otorgar a cada jurisdicción un monto equivalente a su participación porcentual jurisdiccional en el Producto Interno Bruto Nacional.

$$\text{Coparticipación} = \frac{\text{PIB Regional o Municipal}}{\text{PIB Nacional}}$$

A.2. El criterio de la igual coparticipación per cápita

La justificación para aplicar el criterio de igual coparticipación per cápita en todas las regiones y gobiernos subnacionales es que todos los habitantes del país son iguales, independientemente de su lugar de residencia así como de su nivel y condición socioeconómica. Este criterio está, por lo tanto, basado exclusivamente en la densidad poblacional.

²⁵⁹ La capacidad fiscal hace referencia a la capacidad operativa y financiera de los gobiernos subnacionales para hacer frente a sus responsabilidades de provisión. Es decir, engloba a sus recursos financieros, los recursos humanos, su capacidad técnica, y otras facilidades técnicas requeridas en los procesos.

²⁶⁰ La equidad horizontal implica otorgar un trato igual a iguales.

²⁶¹ William Oates, *Fiscal Federalism* (Hacout Brace, New York, 1972).

$$\text{Coparticipación} = \frac{\text{Población Regional o Municipal}}{\text{Población Nacional}}$$

Este patrón sí contiene en algún grado elementos redistributivos en favor de las jurisdicciones más pobres, siempre y cuando la recaudación impositiva de impuestos coparticipados de cada gobierno subnacional sea proporcional al PIB de estos gobiernos. Luego, la recaudación será más elevada en las regiones más ricas. Por lo tanto, existiría un subsidio implícito que va desde las regiones más “ricas” hacia las más “pobres”. De este modo, la desigualdad observada en los montos de coparticipación per cápita implica un subsidio o redistribución territorial de recursos que se agregan a la que ya existiría en un esquema, donde se respetarán las coparticipaciones poblacionales.

Este criterio se aplica por lo general cuando se considera a la población como un indicador adecuado, tanto de “la capacidad” como de “la necesidad fiscal” y, a la vez, permite cierto nivel de redistribución de recursos donde las jurisdicciones “ricas” de alguna manera subvencionan a las regiones “pobres”. Eso, sin embargo, siempre en un contexto de eficacia que permita una vinculación real y lineal de la tributación jurisdiccional con su nivel de riqueza definido por el PIB jurisdiccional.

A.3. Igual coparticipación por hogar con Necesidades Básicas Insatisfechas

En el anterior criterio, teóricamente si se promoviera la equidad social jurisdiccional, raramente esto sucedería de manera efectiva. Las fallas de mercado en la economía boliviana²⁶² y la asimetría en la información tributaria en el país jugarían en contra de esta alternativa, pues las posibles ganancias de equidad se verían distorsionadas o anuladas. Luego, posiblemente un criterio redistributivo más certero sería el vincular el nivel de coparticipación directamente a los niveles de pobreza definidos por el número de hogares o individuos con Necesidades Básicas Insatisfechas en cada jurisdicción. De esta forma, las transferencias serán mayores hacia las regiones y municipios donde la pobreza esté más extendida (medida en términos de hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas).

$$\text{Coparticipación} = \frac{\text{Población Regional o Municipal con NBIs}}{\text{Población Nacional con NBIs}}$$

A.4. Criterios combinados

Eventualmente se pueden combinar estos criterios o ponderarlos en una fórmula específica. Sin embargo, la combinación de los tres factores y la elección arbitraria de los ponderadores se podrían vincular a criterios políticos y, por lo tanto, puede ser riesgosa para la transparencia en la aplicación y las condiciones de compromiso del pacto. Sin embargo, siempre es posible negociar o aplicar las ponderaciones con criterios objetivos que mejoren las probabilidades en la consecución de los objetivos y metas nacionales. Un ejemplo de un acuerdo objetivo sería el otorgar un tercio a cada uno de los componentes en una fórmula combinada.

B. La equidad interjurisdiccional versus la Equidad Inter personal

El régimen de transferencias intergubernamentales (coparticipación) en general busca que las regiones o jurisdicciones más “ricas” subvencionen de alguna manera a las regiones o jurisdicciones más “pobres”. Sin embargo, esta premisa no siempre se cumple y, por lo general, los preceptos de equidad horizontal regional no siempre se cumplen.

²⁶² Las fallas de mercado —entre otros aspectos— hacen referencia por ejemplo a las condiciones de informalidad de muchos mercados y a las distorsiones aún vigentes en la equidad horizontal tributaria (“iguales” no siempre mantienen el mismo tratamiento en materia impositiva).

Esto se da ya sea por la priorización de elementos políticos en la fórmula de asignación o por efecto de las fallas de mercado a las que previamente se hace referencia. Es decir que muchas jurisdicciones “pobres” no perciben idéntico tratamiento en cuanto a la coparticipación y se subvencionan unas con otras, generando un conflicto de ganadores y perdedores.

Así también, en muchos casos el proceso redistributivo interjurisdiccional da lugar a efectos redistributivos no deseables en cuanto a la equidad interpersonal de distribución de recursos. Se pretende que las regiones con mayor capacidad fiscal subvencionen de alguna manera a las regiones con mayor “necesidad fiscal”, definida por las carencias de su población en cuanto a su acceso a los bienes y servicios éticamente primarios. El efecto más común de este tipo de relaciones se da cuando los individuos “pobres” de las regiones “ricas” subvencionan la provisión de bienes y servicios públicos a los individuos “ricos” de las regiones “pobres”. Prueba de ello es la disparidad en las transferencias per cápita²⁶³ hacia los individuos entre las diferentes jurisdicciones aun si éstas son cuasi igualmente “pobres”. Este tipo de resultado implicaría una violación de los preceptos de “equidad horizontal personal”. Es decir, personas con iguales niveles de ingreso y condición de pobreza a nivel nacional mantengan un trato fiscal no homogéneo (trato desigual a iguales).

Esta observación ha dado lugar a críticas al hecho de que los programas y políticas redistributivas tengan como sujeto de acción básico a las regiones o jurisdicciones, en lugar de focalizar las políticas y los programas en los individuos o en las familias. De hecho, algunos autores consideran que deben ser ellas las directas receptoras de los beneficios independientemente de su localización geográfica²⁶⁴. Sin embargo, el hecho de definir los niveles de coparticipación exclusivamente a partir de la cantidad de individuos en condición de pobreza (ya sea coyuntural o estructural) podría afectar a los incentivos de localización de manera tergiversada. Es decir que los individuos pobres se localizarían en regiones con gran cantidad de pobres para recibir en la mayor proporción posible los beneficios de la provisión de servicios y bienes públicos u otro tipo de programas de asistencia social. Este tipo de efecto se produce en Bolivia de manera visible al revisar los éxodos campo-ciudad, cuyo ejemplo más dramático es el crecimiento poblacional exponencial de las ciudades contiguas (El Alto y Montero) a las capitales más importantes del país. De esta manera, se generan efectos de segmentación poblacional perversos que generan importantes distorsiones asignativas. Por ejemplo, se transfiere más a regiones con bajos niveles de productividad y, por lo tanto, la asistencia crece constantemente por efecto de la mayor demanda, pero las condiciones de vida de los sujetos que perciben esta asistencia no mejora significativamente o, en ciertos casos, aun empeora, pues los “pobres” tienden a concentrarse allí donde exista mayor nivel de transferencias.

Para evitar este tipo de problemas, los modelos de descentralización, cuando incorporan transferencias justificadas por motivos de equidad, deben cumplir con dos requisitos:

- i. La presión fiscal neta, entendida como los impuestos efectivamente pagados, menos las transferencias provistas por el sector públicos ya sea nacional o subnacional en bienes y servicios públicos, debe ser verticalmente progresiva. Es decir que debe ser una función creciente del nivel de ingreso. Los más “ricos” deben contribuir más, pero beneficiarse menos de los servicios públicos.
- ii. La presión fiscal para individuos con iguales niveles de ingreso debe ser idéntica, independientemente de su localización geográfica.

²⁶³ El análisis económico de la provisión de bienes y servicios públicos para los individuos –desde la perspectiva de la equidad– implica que esta provisión se considera (o se monetiza) como una transferencia indirecta de recursos financieros hacia las personas. Luego, ésta, en términos de pobreza y desigualdad, implica un incremento en el nivel de ingreso individual.

²⁶⁴ FIEL, Hacia una Nueva Organización del Federalismo Fiscal en la Argentina, Buenos Aires, Argentina, agosto, 1992.

C. La equidad interpersonal y el Pacto Fiscal

La distribución del ingreso y la lucha contra la pobreza son los temas fundamentales de la política económica en países con las condiciones de Bolivia. De hecho, ambas cosas definirían los objetivos primarios del Pacto Fiscal. Considerando que el principal argumento de la economía normativa es la dotación de instrumental técnico, que permita verificar si los gobiernos subnacionales (regiones y municipios) efectivamente contribuyen para la consecución de estos objetivos a través de sus roles y responsabilidades específicas de provisión y gestión, en los párrafos siguientes se expondrán sugerencias técnicas que permitan evaluar o reencaminar la gestión técnica de los mismos.

El Pacto Fiscal intentará igualar de manera inicial las capacidades fiscales de los gobiernos subnacionales, para luego delegar en ellos la responsabilidad de la provisión de bienes y servicios públicos primarios. ¿Será esta asignación de responsabilidades congruente con los objetivos del pacto fiscal? y ¿cómo se podrá evaluar la eficacia en el cumplimiento de estos objetivos?, son preguntas que requieren de la aplicación de cierto instrumental técnico que permita comprobar objetivamente estos hechos.

Para esto, en primera instancia debemos conocer el potencial que tiene una determinada inversión en un determinado sector para contribuir a cerrar las brechas de inequidad existentes. Este potencial no necesariamente es igual para todos los sectores y tampoco debe ser igual en todas las jurisdicciones. A este potencial se lo conoce técnicamente como “característica distributiva”. Así, por ejemplo, en una determinada jurisdicción A la inversión en salud tendrá una mayor característica distributiva que en la jurisdicción B, pues en la región A se presentan mayores carencias en el sector salud en los estratos más pobres. Del mismo modo, la inversión en educación en la jurisdicción B será eventualmente mejor desde el punto de vista distributivo (mayor característica distributiva) que en la jurisdicción A, ya que en la jurisdicción B la educación es una carencia más significativa, tanto en extensión como en profundidad.

C.1. La característica distributiva como instrumento de gestión social en los niveles subnacionales

La característica distributiva es un parámetro relevante para incorporar consideraciones redistributivas dentro de las políticas de gasto e inversión públicos, pues permite identificar los sectores en los cuales el accionar público debe hacer énfasis para lograr el mayor impacto posible en la reducción de los niveles de inequidad personal. Este concepto nace a partir de los trabajos pioneros de Feldstein (1972)²⁶⁵ para incorporar en los precios de las tarifas públicas consideraciones redistributivas de justicia social. Este concepto luego se extendió hacia el gasto público por Porto y Gasparini (1992)²⁶⁶, utilizando como base para el desarrollo metodológico los conceptos y metodologías técnicas para la medición de la justicia social desarrolladas por Atkinson (1969)²⁶⁷.

El parámetro de característica distributiva permite cuantificar el efecto redistributivo por peso gastado en cada uno de los sectores sociales y, por lo tanto, permite una comparación de los efectos sociales que se pueden provocar por la inversión en cada uno de ellos. Las variables necesarias para la construcción de este índice son:

La valoración marginal social del bienestar de las personas o grupos de personas dentro del bienestar global. Este concepto nace a partir de juicios de valor específicos, que nos indicarían cuál es el valor para toda la sociedad de un cambio marginal en el nivel o condiciones de vida de algún estrato social (grupo) específico o de alguna persona en particular.

²⁶⁵ Martin Feldstein, “Distributional Equity and the Optimal Structure of Public Pricing”, *American Economic Review*, Vol. 62, March 1972: 32-36.

²⁶⁶ Alberto Porto y Leonardo Gasparini, “Impacto Distributivo del Gasto Social”, *Desarrollo Económico*, Enero-Marzo. 1992.

²⁶⁷ Anthony B. Atkinson, “On the Measurement of Inequality”, *Faculty of Economics and Politics, University of Cambridge*, England, November 17, 1969.

Así, por ejemplo, en sociedades con criterios altruistas el nivel de bienestar de los estratos más pobres será altamente valorado (Criterio Rawlsiano, Rawls, 1971²⁶⁸). Así, bajo esta concepción el nivel de bienestar de la sociedad mejorará en su conjunto al mejorar el nivel socioeconómico de los estratos más “pobres”, pues el nivel de bienestar de estos estratos “pobres” tiene una valoración social mayor para el conjunto de la sociedad. En el otro extremo, también se puede adoptar el juicio de valor utilitarista de (Bentham, 1789²⁶⁹), en el cual el bienestar social mejorará sólo al incrementarse el nivel promedio de bienestar de toda la sociedad y, por lo tanto, la redistribución de ingreso no tendría por qué alterar el nivel de bienestar conjunto.

La utilidad marginal del ingreso de las personas o grupos de ingreso a considerarse. La utilidad marginal define los cambios en el nivel de utilidad o bienestar personal derivados de un cambio en los niveles de ingreso. En este caso, la provisión de bienes y servicios públicos implican de cierta manera una transferencia en especie (pero que puede ser monetizada) hacia los hogares y los individuos. Así, este parámetro pretenderá estimar cómo cambia el nivel de bienestar individual al acceder a un determinado bien o servicio público, por ejemplo salud.

La participación de cada individuo o grupo de ingreso (j) en el consumo de gasto social i (a_{ij}) (a_{ij}). Este parámetro indica cuál es el grado o nivel de apropiación porcentual de los servicios públicos. Por ejemplo, de 100 por ciento de provisión en los servicios de saneamiento básico, el indicador nos mostrará qué proporción es consumida (apropiada) por un determinado estrato social o individuo.

Por otra parte, también será relevante conocer la proporción que el individuo o grupo (j) financia mediante su contribución impositiva el gasto social en el sector i (b_{ij}) (b_{ij}). En otras palabras, este indicador nos mostrará qué porcentaje del financiamiento del gasto en sector salud, por ejemplo, corresponde al pago mediante impuestos del grupo o individuo (j). Por lo general, y por limitaciones en información, este parámetro suele obviarse.

Así, la característica distributiva del gasto en el sector social i (puede ser salud, educación u otro) se estimará mediante la siguiente fórmula:

$$d_i = \sum (Y_j^{\alpha-1})(a_{ij} - b_{ij})$$

Donde:

α : Es el juicio de valor acogido y será tendente al menos infinito ($-\infty$) al adoptar la posición Rawlsiana de valorar más a los individuos o estratos más pobres de la sociedad. Ante un $\alpha = 1$, el bienestar de la sociedad mejorará al mejorar el nivel promedio de bienestar; por lo tanto, la redistribución per se carece de relevancia (Posición de Bentham). También será posible tomar valores intermedios de α de acuerdo a una u otra posición.

²⁶⁸ John Rawls, Teoría de la Justicia (cuarta reimpression, México, Fondo de Cultura Económica, 1971).
²⁶⁹ Jeremy Bentham, Introducción a los principios de moral y legislación, Londres, 1789.

Y: Es el nivel de ingreso promedio del grupo o individuo j.

La expresión anterior claramente nos muestra que ante una mayor concentración de los beneficios de la inversión en los estratos más “pobres”, mayor será el valor del indicador di. Comparativamente, si en una determinada jurisdicción la característica distributiva del sector salud (d_1 salud) (d_2 salud) es mayor a la del sector educación (d_1 educación) (d_2 educación), ello indicaría que el efecto por peso invertido en salud proveería un efecto redistributivo comparativamente mejor que la inversión en educación, dando lugar, por lo tanto, a mejoras más significativas en términos de equidad y justicia social. Luego, la consideración de este instrumento será de gran utilidad al momento de diseñar la planificación estratégica jurisdiccional y al momento de decidir prioritariamente la dirección de la inversión y el gasto público. De este modo, se podrá afinar las condiciones de eficacia de la inversión y el gasto en todos los gobiernos subnacionales en busca de los objetivos del pacto fiscal.

C.2. Estimación de los niveles de progresividad del gasto

Al igual que la característica distributiva, la progresividad es un concepto relacionado con la participación de cada individuo o grupo de individuos dentro del consumo de la inversión social sectorial. Sin embargo es un concepto más amplio, pues toma en consideración la distribución del ingreso existente previamente a la creación del pacto fiscal y previamente a la intervención estatal en materia de inversión social y tributación. La progresividad del gasto o inversión social se presenta en situaciones donde la proporción del gasto o inversión que beneficia a los estratos más “pobres” es superior a la participación de éstos en el ingreso total de la economía. Es decir, existe una transferencia proporcionalmente mayor hacia los grupos o estratos más “pobres”.

El concepto opuesto es la regresividad, que se presenta en situaciones en las cuales la proporción de gastos o inversión social destinada a los “pobres” es menor a su participación porcentual en el ingreso. Ambos conceptos también dependen de los juicios de valor adoptados y, por tanto, dan lugar a consideraciones éticas, ya que hacen explícita la forma en la cual los individuos están valorados dentro de la función de Bienestar Social. Luego, el índice de progresividad del gasto o la inversión en el sector i se representará de acuerdo a la siguiente expresión:

$$P_{Gi} \sum (Y_j^{\alpha-1}) \left(a_{ij} - \frac{Y_j}{Y_T} \right)$$

Una estructura de gastos progresiva dará lugar a valores de P_{Gi} P_{Gi} positivos, evidenciando que la proporción de gastos que le corresponde a los estratos más pobres es superior a la participación de éstos en el ingreso total de la economía. Por su parte, valores de P_{Gi} P_{Gi} negativos reportan regresividad²⁷⁰.

Con estas metodologías²⁷¹ se pueden realizar comparaciones entre las inversiones en distintos sectores y verificar que un peso gastado o invertido en un determinado sector social puede tener connotaciones socialmente distintas para cada jurisdicción.

²⁷⁰ Esta metodología también es aplicable para evaluar la progresividad o regresividad de la política tributaria con la única salvedad que los signos de interpretación son contrarios. La conjunción del análisis tanto para gastos (inversión) e impuestos determinará el nivel de progresividad o regresividad del presupuesto público global. Hildergart Ahumada, Alfredo Canavese, Leonardo Gasparini, Alberto Porto y Pablo Sanguinetti, “Impacto Distributivo del presupuesto Público: una Propuesta Metodológica”, IV Seminario de Política Fiscal, CEPAL Santiago de Chile, 1994.

²⁷¹ La metodología presentada en el presente documento para la evaluación y focalización de los objetivos del pacto fiscal se basa fundamentalmente en el índice de desigualdad propuesto por Atkinson (Anthony B. Atkinson, “On the Measurement of Inequality”). Sin embargo, también se puede utilizar otro tipo de indicadores de bienestar como base para el desarrollo de análisis similares: Índice de Gini, Índice de Gini Extendido e Índice de Suits. Estas contribuciones para el caso de Bolivia se resumen en: Scarlet Escalante, “La Descentralización Fiscal en Bolivia: Análisis del Impacto Distributivo Personal y Regional”, Documento de trabajo No. 197, Instituto Torcuato Di Tella. Buenos, Aires, Argentina, 1996.

Así también será posible identificar a nivel de cada jurisdicción (región o municipio) los sectores con mayor potencial distributivo, calcular los niveles de progresividad o regresividad de las inversiones, gastos e impuestos y cuantificar los cambios en los niveles de igualdad que se producirían por efecto del cambio en la composición y destino de los presupuesto jurisdiccionales. A partir de estos resultados las políticas públicas de los gobiernos subnacionales podrán ser optimizadas para focalizar sus esfuerzos fiscales hacia los objetivos primarios de justicia social que serán definidos en el pacto fiscal.

C.3. Estimación de los cambios en la equidad sobre la pobreza

Para evaluar el impacto de la redistribución del ingreso dentro de los niveles de pobreza se puede emplear la metodología propuesta por Kakwani (1993)²⁷². Esta propuesta sugiere que los cambios porcentuales en las medidas de pobreza se asocian con dos efectos: uno asociado con el crecimiento y otro vinculado con la redistribución, de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$\frac{dP}{P} = \theta_P \frac{dY}{Y} + \varepsilon_P \frac{dG}{G}$$

Donde:

dP/P: Es el cambio en los niveles de pobreza.

dY/Y: Es el cambio en los niveles de ingreso.

dG/G: Es el cambio en los niveles de desigualdad.

θ_P : Es la elasticidad pobreza respecto a cambios en el ingreso medio. Es decir, cuánto cambia la pobreza cuando cambia el ingreso per cápita.

ε_P : Es la elasticidad pobreza–distribución. En otras palabras, cuánto cambia la pobreza cuando cambia la distribución del ingreso.

IV. Capacidad y fortalecimiento institucional para la aplicación eficaz del Pacto Fiscal

La perspectiva más utilizada para apoyar el diseño de sistemas de medición de desempeño en instituciones públicas se apoya en la necesidad de dar cuenta, a las instancias o niveles de gobierno superiores, sobre: acciones, programas, proyectos y políticas que sean conducentes al mandato otorgado por las instancias superiores para el cumplimiento de un determinado objetivo de política pública. Este objetivo normalmente tiene que ver con el desarrollo y el bienestar nacional. Es éste justamente el caso del Pacto Fiscal, que se define, como ya se había mencionado previamente, en la forma de un contrato de “arriba para abajo” del tipo “principal agente”. En este contrato se explicitan los instrumentos, indicadores, metas²⁷³ y mecanismos necesarios que los gobiernos subnacionales deben cumplir para alcanzar los objetivos de bienestar social y desarrollo expresados en la Agenda Patriótica 2025 y en el manifiesto de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

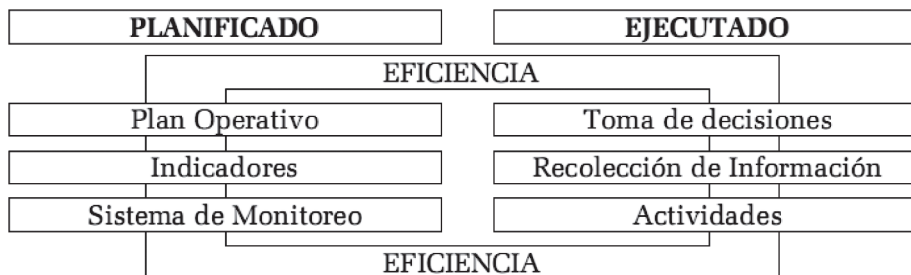
²⁷² Nanak Kakwani. “Poverty and Economic Growth with Application to Cote D’Ivoire”, Review of Income and Wealth, No. 39. 1993.

²⁷³ Los indicadores y metas se deben definir a partir de los pilares de la Agenda 2025 y los ODMs vinculados al objetivo primario de justicia social del pacto. Sin embargo, el diseño de los mismos escapa a los alcances de este documento.

El primer paso para una gestión eficiente hacia el Pacto Fiscal en los tres niveles de gobierno será el diseño de una Planificación Estratégica de las políticas públicas vinculadas de manera directa al objetivo primario del pacto fiscal. Un precepto de eficiencia dinámica en la gestión de políticas públicas será cuando la planificación corresponda, en la mayor medida posible, con la ejecución efectiva.

En este sentido, la toma de decisiones y las actividades serán eficientes en la medida en que cumplan con la mayor rigidez posible con lo establecido en el Plan Operativo y en las metas planteadas en la programación.

Gráfico No. 1. Interrelación Planificación–Ejecución



Extraído de: Arriagada R. (2002), Diseño de un sistema de medición de desempeño para evaluar la gestión municipal: una propuesta metodológica. ILPES, Santiago de Chile.

En el ámbito del fortalecimiento institucional se deben cumplir, además, con los siguientes lineamientos:

- i. Para asegurar la coherencia y la articulación de las acciones entre los distintos niveles de gobierno, se deben identificar los roles, las responsabilidades operativas y las características de cada institución involucrada en el desarrollo de las acciones.
- ii. Desarrollar un enfoque integral y alineado de evaluación, es decir, considerar que cada elemento tiene una participación en la cadena hacia el objetivo máximo: los proyectos contribuyen a los programas, los programas a los planes y los planes a las políticas.
- iii. Establecer un sistema de evaluación, monitoreo y seguimiento con metas concretas y reales e indicadores específicos para cada nivel de gobierno, para cada objetivo intermedio y, en lo posible, para cada institución involucrada. Los indicadores debieran priorizar la medición de los efectos sociales vinculados al bienestar y no sólo a la gestión política, institucional o financiera. Estos indicadores, a su vez, podrían utilizarse como otro elemento de gestión y aplicarse para promover una sana competencia entre las instancias involucradas. Así por ejemplo, la eficiencia se puede mejorar estableciendo un programa de premios “fiscales” a las regiones con mayor mejoría en sus indicadores sociales. Este programa podría además tener la virtud de anular la consideración de que una mayor densidad poblacional es la única posibilidad de acceder a mayores recursos fiscales, vinculando más bien la asignación fiscal a un mejor desempeño y gestión social.

- iv. Sin embargo, esto no implica que no se deba considerar dentro del sistema a la Gestión del Desempeño reflejada directamente en los procesos y no sólo el desempeño (logros). Esta evaluación se la emprendería con el objetivo de restar los posibles efectos externos involuntarios o externalidades²⁷⁴ en la consecución o no de los resultados.

Creación de espacios institucionales específicos para el análisis y discusión de los resultados de seguimiento y monitoreo, para posteriormente crear una política de monitoreo y seguimiento en vías de generar análisis y estudios de evaluación de impacto en periodos prudenciales. En este marco, es también importante la creación de Comités de Control de Gestión en cada institución o al menos en cada nivel gubernamental con tareas específicas en el ámbito del seguimiento, del monitoreo y de la evaluación de impacto del pacto fiscal. Dentro de la evaluación de impacto, se debe considerar cuatro dimensiones:

- i. Dimensión Descriptiva, que permite conocer qué es lo que está efectivamente pasando como consecuencia de la aplicación de una determinada política pública, y para esto los efectos producidos se deben medir con indicadores objetivos e irrefutables –de preferencia cuantitativos, pues permiten una mejor interpretación, libre se sesgos–.
- ii. La Dimensión Cognoscitiva, que debe permitir conocer y comprender las relaciones causa-efecto. En este ámbito, los indicadores de proceso cobrarán relevancia para la estimación de las causas.
- iii. La Dimensión Normativa, que es la que a través de un “juicio de valor”, previamente establecido en la mente de los evaluadores, permite valorar si está actuando correctamente en el marco de lo normado o del juicio de valor en particular.
- iv. Dimensión Instrumental, que se asocia al rol y capacidad institucional de los gestores en cuanto a su gestión del desempeño. Por lo tanto, permite generar recomendaciones para mejorar el accionar público en busca de los objetivos planteados.

Evaluar y eventualmente fortalecer las capacidades institucionales de manera objetiva para hacer frente a los desafíos de este pacto fiscal.

V. Conclusiones

La aplicación de un Pacto Fiscal implicará un cambio transcendental en la estructura, reglas de juego y prioridades del sector público en Bolivia. Los cambios deben alinear a todos los actores públicos en tres premisas: (i) el compromiso, (ii) la coherencia y (iii) el control. La incorporación de éstas contribuirán a alcanzar los objetivos de Desarrollo Humano y Justicia Distributiva a largo plazo definidos en algunos pilares de la agenda 2025 y en los ODM, los cuales –su vez– pueden contribuir al objetivo primario del pacto, el mismo que puede resumirse en: “La reducción de los niveles nacionales de pobreza estructural, mediante el acceso universal a un nivel mínimo aceptable de bienes y servicios éticamente primarios para todos los habitantes del territorio nacional, independientemente de su localización geográfica”.

Para cumplir con este objetivo de política económica y hacerlo sostenible a largo plazo, el diseño del Pacto Fiscal debe considerar elementos técnicos de eficiencia, justicia social y fortalecimiento institucional dentro de su estructura para alcanzar de la manera más eficaz posible con las metas inherentes a este objetivo.

²⁷⁴ Entendemos por externalidades a los efectos indirectos sobre las acciones o resultados inherentes a las políticas públicas y que, sin embargo, son ajenas al ámbito o al accionar específico voluntario de los agentes involucrados en las mismas y para las mismas. Un ejemplo de externalidad es el efecto generado por las crisis financieras mundiales.

En términos de eficiencia, es importante considerar las externalidades interjurisdiccionales, la dilución de responsabilidades en la provisión de bienes y servicios públicos entre distintos niveles jerárquicos de gobierno, los aspectos políticos de la descentralización, y las transferencias intergubernamentales como potenciales problemas provocadores de ineficiencias en la asignación, fiscales y productivas. Para evitar estos problemas, será necesario proveer ajustes normativos y de gestión vinculados a: la responsabilidad fiscal local, mecanismos de compensación, claridad y transparencia y corresponsabilidad en las normas, entre otros, como elementos clave del diseño.

En términos de justicia social, es importante no sólo focalizarse en aspectos de equidad fiscal horizontal interjurisdiccional. Al contrario, la clave para lograr efectos redistributivos efectivos y ganancias con relación a la reducción de la pobreza a nivel nacional será priorizar a los individuos como base de las políticas sociales en los tres niveles de gobierno.

Luego, el ideal en cuanto a la fórmula de reparto de los recursos fiscales será la consideración dentro de la misma a la cantidad de los individuos en condiciones de pobreza para cada jurisdicción.

Del mismo modo, el criterio de aplicación de políticas públicas locales para la consecución de los objetivos del pacto debe dar prioridad a los sectores con mayor potencial distributivo. Es recomendable utilizar el instrumental relativo a la característica distributiva sectorial y el grado de progresividad para la aplicación y priorización del gasto público social en cada jurisdicción.

Un elemento de gestión fundamental en el diseño del pacto fiscal es la capacidad institucional de sus actores. En este marco, es importante considerar elementos que hacen la gestión pública eficiente, como ser: un sistema de medición del desempeño a nivel de cada institución, un sistema de medición de impacto en los tres niveles de gobierno, un sistema adecuado y transparente de planificación estratégica y mecanismos de capacitación y fortalecimiento institucional, cuando el caso así lo requiera.

VI. Bibliografía

Ahumada, (1994). Hildergart; Canavese, Alfredo; Gasparini, Leonardo; Porto, Alberto y Sanguinetti, Pablo. "Impacto distributivo del presupuesto público: una propuesta metodológica", IV Seminario de Política Fiscal, CEPAL, Santiago de Chile.

Arriagada, Ricardo. (2002). Diseño de un sistema de medición de desempeño para evaluar la gestión municipal: una propuesta metodológica, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social-ILPES, Dirección de Gestión del Desarrollo Local y Regional, Serie manuales 20, Santiago de Chile, julio, 2002.

Anthony B., Atkinson. (1969). "On the Measurement of Inequality", Faculty of Economics and Politics, University of Cambridge, England, November 17.

Bentham Jeremy, (1789). Introducción a los principios de moral y legislación, Londres.

Bird, Richard. (1996). "Fiscal Decentralization: Analysis Overview", en Notas para el seminario Internacional: Descentralización fiscal y regímenes de coparticipación impositiva, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, Argentina.

Campbell, Tim; Peterson, George; Brakarz, Joseph. (1991). Decentralization to Local Government in Latin America: National Strategies and Local Responses in Planning Spending and Management. Banco Mundial, Documento de Trabajo, Reporte No. 5.

Eguino J. (1996). "Decentralization, Local Governments and Markets: A Comparative Study of Recent Trends in Selected Countries". Institute of Social Studies. The Hague, Netherlands.

Escalante, Scarlet. (1996). "La descentralización fiscal en Bolivia: análisis del impacto distributivo, regional y personal". Instituto Torcuato Di Tella. Buenos, Aires, Argentina.

Escalante, Scarlet. (1997). "La Participación Popular y sus efectos sobre la equidad: un análisis a partir de la evolución de los Planes Anuales Operativos". Harvard Institute for International Development-UDAPSO. La Paz, Bolivia.

FIEL, (1992). Hacia una nueva organización del federalismo fiscal en la Argentina , Buenos Aires, Argentina, agosto,.

Feldstein, Martin, "Distributional Equity and the Optimal Structure of Public Pricing", American Economics Review, Vol. 62, March 1972: 32-36.

Kakawni, Nanak. "Poverty and Economic Growth with Application to Cote D'Ivoire", Review of Income and Wealth, No. 39, 1993.

Musgrave R. y Musgrave P. (1992). Hacienda pública teórica y aplicada, Quinta Edición, Ed. McGraw Hill.

Oates W.E. (1977). "Federalismo Fiscal". Instituto de Estudios de Administración. Ed. Harcourt Brace Jovanovich. Madrid, España.

------. "Assistance to the Poor in a Federal System", en Journal of Public Economics, Vol. 32, págs. 307-330, 1986.

Parra Osorio, (1996). Juan Carlos. "Impacto de las transferencias intergubernamentales en la distribución interpersonal del ingreso en Colombia", Mineo, Departamento Nacional de Planeación-CEPAL. Marzo. Santafé de Bogota.

Pauly, Mark. (1973). "Income Redistribution as a Local Public Good", en Journal of Public Economics 2, Págs. 35-58.

Petrei, A. Humberto. (1987). "El gasto público social y sus efectos distributivos", Programa de Estudios Conjuntos sobre Integración Económica Latinoamericana, ECIEL. Ed. Voces, mayo, Brasil.

Oates, William, (1972). Fiscal Federalism, Hacout Brace, New York.

Porto, Alberto. (1990). "Federalismo fiscal. El caso argentino". Ed. Tesis S.A., Buenos Aires, Argentina.

Porto, A. (1993). "Política fiscal y equidad distributiva". Mineo. Instituto Torcuato Di Tella y Universidad Nacional de La Plata, marzo, La Plata, Argentina.

Porto, A. (1994). "Política fiscal y redistribución regional y personal del ingreso". Anales de la Asociación de Economía Política.

Porto, A. y Gasparini, L.: "Impacto distributivo del gasto social", Desarrollo Económico, enero-marzo. 1992.

Porto, A. y Núñez Miñana, H. (1982). "Coparticipación federal de impuestos: distribución primaria (1935-1981)". Anales de las 15 Jornadas de Finanzas Públicas. Cordoba.

Porto, A. y Sanguinetti, P. (1993). "Descentralización fiscal en América Latina: el caso argentino". Serie Política Fiscal No. 45, CEPAL/GTZ.

John Rawls, (1971). Teoría de la Justicia, cuarta reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica.

Stiglitz, Joseph E. "Why Financial Structure Matters", The Journal of Economic Perspectives, Vol. 2, No. 4. (Autumn, pp. 121-126, 1988.

Ruiz, Mier F. y Guissani, B. (1996). La descentralización de los servicios de educación y salud en Bolivia. CEPAL.

CAPITULO DÉCIMO SEGUNDO

Comentarios y Consideraciones Finales

*Vladimir Ameller Terrazas
Iván Velásquez Castellanos*

- En Latinoamérica se han registrado interesantes avances en materia de institucionalidad, política y administración fiscal, sin embargo estos siguen siendo insuficientes para que los Estados de la región puedan enfrentar sólidamente los desafíos del entorno nacional e internacional. La consolidación de los importantes avances fiscales realizados en el período reciente exige generar consensos duraderos (pactos–acuerdos) sobre un régimen fiscal capaz de compatibilizar la estabilidad macroeconómica con las responsabilidades públicas en materias de crecimiento y distribución. Ello, a su vez, hace necesario llegar a un acuerdo sobre visiones de mediano plazo en torno al nivel, composición y tendencias del gasto público y la tributación.
- La profundización de la democracia debe ser un objetivo de largo plazo en la perspectiva de generar acuerdos en beneficio de la colectividad. Bolivia a 31 años de democracia, necesita resolver sus problemas estructurales pendientes, en ese contexto la posibilidad política de un pacto social y fiscal que reduzca las inequidades y asimetrías de nuestro país sigue siendo un desafío pendiente.
- Bolivia debe consensuar un Pacto Fiscal y social pero además orientar sus políticas públicas para lograr una mayor igualdad de oportunidades y derechos. Lo que implica ampliar la participación y la deliberación pública a amplios sectores que se han visto marginados de la sociedad, pero también avanzar en la efectiva titularidad de derechos económicos, sociales y culturales establecidos en la Constitución Política del Estado (CPE) del 2009.
- Resolver inequidades vía pacto Pacto Fiscal implica además buscar una igualdad de derechos a todo nivel, los bolivianos necesitan acceder a escenarios de bienestar social y reconocimiento. Pero también implica avanzar hacia una mayor igualdad en materia de acceso, sobre todo en campos como la educación, la salud, el empleo, la vivienda, los servicios básicos, la calidad ambiental y la seguridad social a nivel central y sub nacional.
- La evidencia empírica ha demostrado que los consensos requeridos para un pacto que promueva igualdad son difíciles de alcanzar. Numerosos estudios han señalado las deficiencias políticas e institucionales de las democracias latinoamericanas para lograr que los mandatos electorales se traduzcan en políticas públicas representativas, estables y coherentes. Diferentes autores han mostrado que los determinantes institucionales (institucionalidad) y los incentivos relacionados con la emergencia de políticas públicas asociadas a un mejor desempeño económico y social generarían un escenario propicio para establecer consensos (acuerdos–pactos).
- El Pacto Fiscal, debe entenderse como el acuerdo sociopolítico básico que legitima el papel del Estado y el ámbito y el alcance de las responsabilidades gubernamentales en la esfera económica y social. Un aspecto central de esta definición es que el Pacto Fiscal es resultado del consenso de los actores y agentes políticos y económicos, otorga al Estado legitimidad para que amplíe sus responsabilidades por el bien común en los ámbitos económicos pero además sociales.

- El Pacto Fiscal también puede entenderse como un acuerdo social sobre el origen, destino y composición de los recursos necesarios para financiar al Estado. Puede interpretarse como la materialización de un contrato social resultante del reconocimiento mutuo de obligaciones y derechos entre el Estado y los ciudadanos.
- El Pacto Fiscal debería concebirse como una especie de garantía para el cumplimiento de las políticas de Estado y convertirse, en este sentido, en uno de los instrumentos fundamentales del planeamiento estratégico del Sector Público, al disciplinar y dar orientación a la gestión presupuestal. El Pacto Fiscal se traduce en reglas de juego que deben respetar el Estado y los contribuyentes. Estas reglas deberían elaborarse considerando aspectos como los siguientes:
 - Ajuste fiscal en función de un número manejable de políticas de Estado.
 - Nivel de presión tributaria compatible con las responsabilidades que el Estado debe asumir.
 - Ampliación de la base imponible, menor regresividad de la tributación y mayor eficiencia en la recaudación.
 - Racionalización, mayor productividad del gasto público y asignación que garantice la continuidad y eficaces resultados de las políticas de Estado.
 - Transparencia y amplia información sobre el manejo de las finanzas públicas.
 - Rendición de cuentas sobre la base de una gestión pública por objetivos e indicadores de desempeño.
- La definición de una sociedad justa debe ser el producto de un proceso verdaderamente democrático, en el cual todos los miembros gocen de las mismas libertades políticas; sólo entonces, esa sociedad se convierte en un contrato voluntario entre las partes, el cual contempla las interacciones sociales (vía instituciones y reglas) y los objetivos comunes. Este contrato social se materializa, se hace posible, a través del Pacto Fiscal: “el acuerdo que determina la estructura y nivel impositivo y la asignación del gasto” en una sociedad.
- El contenido del Pacto debe necesariamente guardar armonía con los fines contemplados en el Contrato so pena de que éste pierda concreción y aquél, legitimidad. Además, debe comprenderse la relación que existe entre el contrato social y el Pacto Fiscal: mientras que el Contrato versa sobre las reglas y fines de la convivencia social, el pacto lo hace sobre los medios que los posibilitan, los cuales no sólo son escasos sino que, además, deben atender a la complejidad que reviste el funcionamiento de un sistema económico.
- La consideración del Pacto Fiscal refuerza la importancia de construir “Pactos Sociales” para avanzar en la nueva ecuación entre Estado, sociedad y mercado, que sin la legitimidad y solidez política que otorgan los acuerdos entre los diversos actores sociales y políticos, las reformas propuestas para avanzar hacia sociedades menos desiguales corren el riesgo de quedar confinadas en el voluntarismo y las buenas intenciones. Los pactos sociales son: acuerdos explícitos entre actores sociales y políticos sobre un determinado orden social general o específico. Al ser explícitos, se diferencian de los acuerdos entre los diversos sectores a lo largo del tiempo, sin que medie alguna institucionalidad definida por los actores involucrados.

- Entonces, el Pacto Fiscal puede entenderse como un acuerdo sobre el monto, origen y destino de los recursos que requiere el Estado. Puede interpretarse como el “Acuerdo Sociopolítico” (Pacto Social, Contrato Social) básico que reconoce las obligaciones y derechos entre el Estado y los ciudadanos, sobre la base de la “Reciprocidad”.
- En este sentido, se entiende a la “Reciprocidad” entre el Estado y los ciudadanos, como la voluntad para pagar impuestos, como la base fundamental para un Pacto Fiscal. En encuestas en varias ciudades de la región realizadas por la CEPAL (2010), muestran una correlación positiva entre la calidad de la gestión pública y la voluntad de pagar impuestos, la cual es una de las bases fundamentales de cualquier acuerdo social duradero sobre las finanzas públicas.
- La formulación, construcción y edificación del Pacto Fiscal es indiscutiblemente un proceso de concertación, debe concebirse como parte de un proceso de planificación por resultados con visión de largo plazo, transversal a más de una gestión de gobierno y producto de un proceso de negociación y concertación entre sus actores.
- La base del pacto es la institucionalidad central y sub nacional, de ninguna forma es producto de la improvisación y es un proceso que supone, para empezar, la consecución de un consenso sobre políticas de Estado nacionales y sub nacionales.
- Si existe la voluntad política de llevar adelante un Pacto Fiscal en Bolivia, tres elementos son imprescindibles para la realización de este gran e inédito acuerdo nacional. Primero, los actores; dependerá de quienes sean convocados para formarse una expectativa del contenido y su desenlace; que además, en la medida en que sean estratégicos para su desarrollo y no solo gubernamentales, se contarán de inicio, con mejores condiciones. Segundo la metodología, una que disponga de estimulación al dialogo abierto que busque acuerdos y consensos, que privilegie una forma inclusiva y que combine el dialogo político con el técnico. Y tercero, la agenda; el corazón del Pacto Fiscal, fuente natural de polémica, que puede estar resumida a un puñado de temas centrales que persigan hacer de la acción estatal, una gestión en el territorio más productiva y eficiente.
- Sin embargo, antes de poner en marcha todo este andamiaje, será importante responder de forma honesta a las siguientes interrogantes: ¿Por qué Pacto Fiscal?, ¿Para qué se busca uno y que queremos resolver con el desarrollo de un Pacto Fiscal?
- El análisis sobre las luces y sombras de las cuatro experiencias de acuerdos o pactos anteriores ha demostrado la estrecha vinculación entre la dinámica de la coyuntura política con el carácter y los resultados de cada uno de los procesos de concertación social evaluados. No se puede escapar del mundo que nos rodea: por más que el Diálogo Bolivia Productiva era innovador y tenía un objetivo plausible, al final se frustró por su inadecuación con el momento político. Al contrario, la negociación del capítulo de autonomía en 2008 se logró en gran medida por su adecuación a las prioridades de los actores pese a lo complejo del momento político.
- En consecuencia, algunas de las primeras preguntas que se deben responder antes de lanzar una concertación social (Pacto o Contrato Social) se refieren a su oportunidad, su lugar en las prioridades del gobierno o de algún actor relevante y su coherencia con los procesos políticos en curso. En tres de los cuatro casos, el liderazgo político que impulsaba el proceso fue determinante. La debilidad esencial del DNBP fue justamente la ausencia de tal factor o al menos su fragilidad.

- No se debe subestimar el papel de los decisores políticos en el procesamiento de los acuerdos. En tres de los casos, uno de sus “talones de Aquiles” fue su incapacidad de involucrar suficientemente a los miembros del Parlamento y a ciertos decisores clave. Esto fue atenuado solamente cuando se constituyó algún tipo de alianza que dio sostén al esfuerzo, por ejemplo entre la tecnocracia y la cooperación externa en los dos primeros Diálogos.
- Se suele decir que una concertación social produce una mayor cohesión entre los actores y les incentiva a promover y defender lo acordado, sin embargo esto parecería ser cierto solo cuando el resultado que los compromete es concreto y fácilmente identificable: la Ley del Diálogo 2000, el mecanismo de control social o un capítulo de la nueva CPE.
- En teoría el Pacto Fiscal debe servir para lograr compromisos de gestión, vía un acuerdo nacional, de mejorar las condiciones de calidad y productividad del gasto estatal. Si se logra determinar las causas más importantes de la baja tasa de productividad del gasto público, estaremos en mejores condiciones para determinar las medidas de política pública y legislativa que podrían ser parte del contenido de un Pacto Fiscal.
- Estas medidas podrían expresarse en una política de transferencias intergubernamentales que estimule comportamientos eficientes de las ETA, que si bien corrijan las distorsiones de los últimos años, también establezcan con claridad los mecanismos de acceso a otro tipo de transferencias que no son sistemáticas y a veces no condicionadas desde el gobierno central, que resguarden la equidad y trato justo en el acceso y beneficio de estos fondos. De igual forma, en cuanto a las fuentes alternativas de financiamiento, la dinámica urbana y el fuerte proceso de globalización demanda la imperiosa necesidad de acceder al mercado del crédito y al mercado de capitales bajo condiciones de exhaustiva regulación, pero de acceso, que hoy desde hace varios años esta negado a las ETA.
- Sin embargo, no es suficiente conocer las debilidades de un gasto público de baja calidad y establecer los correctivos en una política de transferencias, sino es posible transformar el modelo de gestión pública establecido por las normas básicas hace más de 28 años y que hoy se rinde a una realidad con alta dinámica política y demanda ciudadana, que pone en entredicho la capacidad de gestión y de respuesta de las entidades gubernamentales.
- Los temas descritos por el texto señalan varios de los principales problemas que debe enfrentar el país como son las desigualdades tanto inter-departamentales como intra-departamentales; la distribución de los recursos en cuanto a transferencias intergubernamentales, transitando por el bajo esfuerzo fiscal realizado por la estructura central y territorial del Estado, no solo por un sistema que genera más incentivos hacia la autonomía fiscal, sino porque exista una modalidad ordenada de acceso a una serie de iniciativas gubernamentales que tiendan a mejorar y optimizar el ciclo financiero con la precaria planificación. De igual forma, es necesario establecer un nuevo marco de una política clara de acceso al endeudamiento y al mercado de capitales, principalmente para las 20 ciudades más importantes, que sin este instrumento, será imposible enfrentar los problemas estructurales y apremiantes de las próximas décadas.
- También se destaca la importancia de crear fondos de estabilización, con el propósito de garantizar los componentes del ingreso fiscal, principalmente por la volatilidad asociada con los recursos hidrocarburíferos. Estos fondos, en lo posible, deben compensar los desequilibrios fiscales o reducir brechas fiscales. De igual forma, se exponen los mecanismos normativos de balance fiscal de largo plazo que están vigentes en otras economías y así como las consideraciones necesarias de equidad y eficiencia para el modelo fiscal-financiero.

.De igual forma, se plantean elementos centrales de procesos referentes en el ámbito internacional, que intentan identificar aquellas variables institucionales clave para la configuración de un modelo flexible para el Pacto Fiscal boliviano.

- Sin ser exhaustivos, hay algunos rasgos del periodo 2014-2015 que podrían ser relevantes al momento de pensar en un Pacto Fiscal:
 - Existe un actor político con un poder y capacidad determinante para el tratamiento de cualquier decisión pública, con una notable presencia política en la mayor parte del territorio nacional, un liderazgo consolidado, que cuenta con significativos recursos políticos y que ejerce gran parte del poder gubernamental. En la oposición, existen fuerzas políticas en fase de recomposición, con presencia heterogénea en el territorio y con espacios de poder institucional, pero con una significativa presencia en algunas regiones clave donde se ubican las explotaciones de recursos naturales que aportan más ingresos al estado.
 - Los actores políticos estarán inmersos en dos complejos y determinantes procesos electorales: las elecciones generales de fines del 2014 y las elecciones autonómicas de inicios del 2015. Sus esfuerzos estarán orientados a mantener o recomponer los equilibrios políticos nacionales y territoriales. Muchos de estos actores políticos relevantes para el pacto fiscal cambiarán en su capacidad de influencia al ritmo del calendario electoral.
 - Persisten rasgos de polarización en las opiniones políticas. Aunque esta característica se ha ido matizando en los últimos tiempos, hay desconfianza entre los actores. La cuestión autonómica ha sido asimilado como principio por la mayoría de los actores políticos, pero las interpretaciones sobre su alcance y sus implicaciones son muy variadas.
 - Hay una intensa participación de las organizaciones sociales corporativas en varios espacios de la decisión política gubernamental, esto plantea desafíos novedosos para el diseño de procesos de participación y concertación social.
 - La nueva CPE y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD) establecen contenidos generales y plazos para la realización del Pacto Fiscal. Estás igualmente definen esquemas de coordinación intergubernamental que habría que tomar en cuenta, y en los últimos años se ha desarrollado una amplia legislación sobre la implementación de políticas públicas, no solo fiscales, en el ámbito sub-nacional y nacional.
 - Más allá de los problemas del actual esquema fiscal, el país no parecería encontrarse en una situación de emergencia en este aspecto. ¿Cuál podría ser un incentivo político para encarar una discusión compleja que podría ser entendida como desestabilizadora de este escenario?
 - En el marco de la denominada “Agenda 2025” se están promoviendo debates y consultas públicas de gran alcance sobre las orientaciones de desarrollo de largo plazo para Bolivia, que tendrán obvias implicaciones fiscales. ¿Estas iniciativas pueden vincularse al Pacto Fiscal?

- Entre los principales problemas fiscales que podrían ser sujeto de un “pacto” estarían:
 - La rediscusión de los criterios para la distribución de los ingresos fiscales entre el Gobierno Central y las Entidades Territoriales Autónomas (ETAs). El actual sistema tendría significativos desequilibrios horizontales y verticales, y los sistemas de coparticipación y de transferencias intergubernamentales no serían los más óptimos. Esta cuestión es posiblemente la primera que viene a la mente cuando se habla de Pacto Fiscal en Bolivia. De ahí, el vínculo tan estrecho entre el pacto fiscal y los resultados del Censo de Población y Vivienda 2012, cuyos indicadores deberían servir para tal efecto.
 - Otra dimensión del pacto podría ser la adecuación del sistema tributario a la nueva realidad autonómico, aspecto sobre todo reclamado por algunas autoridades de ETAs.
 - Los dos anteriores ámbitos se pueden relacionar a una amplia gama de cuestiones de economía pública muy relevantes y de interés no solo de las ETAs: la ampliación de la base de contribuyentes del Estado boliviano, la instauración de un sistema de impuestos más progresivo, la institucionalización y descentralización del sistema de cobro de impuestos, la mejora de los sistemas de planificación y seguimiento del gasto público, la dependencia del estado de los ingresos fiscales por concepto de explotación de recursos naturales, etc.
 - Finalmente, todas estas cuestiones tienen mucho que ver con la naturaleza del modelo de desarrollo o al menos sobre sus prioridades de gasto e inversión.
 - La idea de Pacto Fiscal puede ser entendida desde un debate puntual sobre la nueva fórmula para distribuir el Impuesto Directo de Hidrocarburos entre Gobierno Central, ETAs y Universidades, hasta la búsqueda de acuerdos sobre las grandes orientaciones del modelo de desarrollo y de sus efectos en la fiscalidad y el gasto público. En medio de estas opciones polares existen múltiples maneras de llevarla a cabo. ¿Cuál será la elegida y promovida por los actores estratégicos? Esta decisión no es técnica sino esencialmente política. Esta clarificación es urgente a la vista de las variadas y hasta contrapuestas maneras como la opinión pública entiende este asunto.
 - Para algunos el Pacto Fiscal es una manera de no “perder mucho” o “ganar lo que en justicia se les debe” cuando se tenga que realizar el nuevo reparto de las rentas del Estado que debería resultar de los cambios demográficos y sociales de la última década. Es una suerte de “poción mágica” que debería lograr que todos ganen o al menos que nadie “pierda”. Estos debates suelen revelar o estar fundadas en cuestionamientos sobre la justicia o injusticia de la desigualdad de desarrollo entre territorios y grupos sociales que llevaría a pedir compensaciones o nuevas concesiones de parte del Estado.
 - Desde otras ópticas, el Pacto Fiscal es entendido como una manera de rediscutir los contenidos de la autonomía y de acelerar un proceso que se considera estancado. Otras personas apuntan más alto y lo entienden como una oportunidad para discutir sobre el modelo socio-económico y la insuficiencia de sus políticas para resolver la desigualdad entre territorios y ciudadanos.
 - Justamente, uno de los primeros escollos a resolver en la construcción de los contenidos y de la ruta crítica del Pacto Fiscal, tendrá que ver con despejar estas percepciones u optar por alguna de ellas.

- Finalmente, la Fundación Konrad Adenauer (KAS), consciente de su responsabilidad y rol como fundación, brinda una serie de miradas, unas políticas y otras técnicas, desde el centro y la periferia, con énfasis en el instrumento y otras sobre el objeto; insumos valiosos sobre la mayoría de los aspectos centrales que deberían informar, sensibilizar y ser motivo de atención, de quienes toman decisiones en el sistema político boliviano. El objetivo de esta iniciativa es sumar esfuerzos para generar las condiciones que posibiliten, para las próximas generaciones de bolivianas y bolivianos, ojalá un gran acuerdo nacional.

