

# Transferencias fiscales y políticas públicas

*Ximena Serrudo Peñaranda*

## Resumen\*

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

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

## Abstract

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

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

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

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

## **Introducción**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 1. Las transferencias fiscales Intergubernamentales

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

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

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

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

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

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

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

En la práctica, también se ha visto que el Gobierno nacional ha realizado transferencias de recursos fiscales a entidades administrativas subnacionales, no necesariamente en el marco de una política pública, y que en su momento respondieron, ya sea a decisiones políticas específicas, a presiones regionales, compromisos electores, o para atender problemas emergentes. Estas transferencias serían del tipo discrecional. El presente artículo no incluye la descripción de este tipo de transferencias<sup>1</sup>.

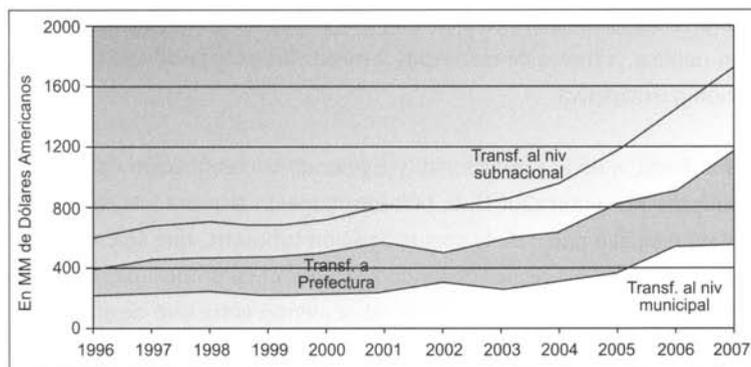
En el flujo de transferencias fiscales intergubernamentales desde del nivel central hacia el nivel subnacional, y durante el período 1996 a 2007, se advierte una tendencia creciente, y desde el establecimiento de los sistemas de transferencias fiscales en el marco del proceso de descentralización que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

A lo largo del período 1994 a 2007, el nivel central ha transferido recursos al nivel subnacional en un monto total de US\$ 11,128 millones, de los cuales el 67 % son transferencias

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

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

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



Nota: Cifras preliminares para la gestión 2007.

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

## 2.1 Sistemas de transferencias fiscales municipales y el proceso de descentralización

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

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

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

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

Si bien de manera simultánea la LPP determina una fuente de generación de recursos propios para el nivel municipal con base tributaria que incluye impuestos, tasas y patentes, el sistema básico de compensación, hasta el presente, se constituye en la principal fuente de financiamiento de los gobiernos municipales, y a lo largo del periodo 1994 a 2007, el nivel central ha canalizado a los gobiernos municipales un total de US\$ 2,669 millones. Para municipios capitales de departamento, las transferencias de coparticipación tributaria representan en promedio el 35 % del total sus ingresos, mientras que para municipios del área

2 Ley 1551, artículo 1º (Objetos)

3 Siguiendo la clasificación realizada por Barrios (2003), citado por Saric (2005).

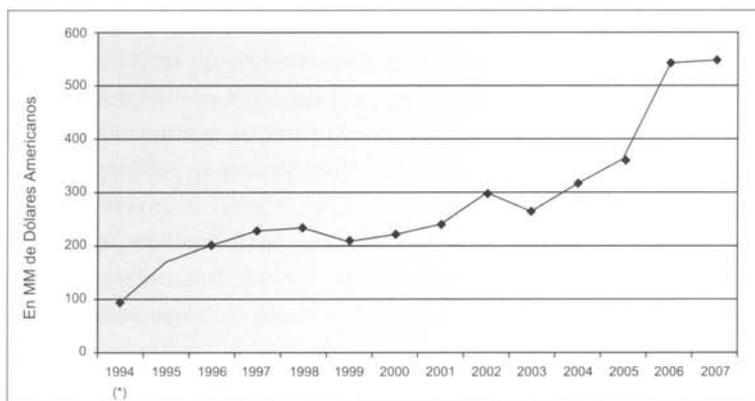
rural, con escasa o ninguna capacidad de recaudación impositiva, representan en promedio más del 50 % del total de sus ingresos.

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

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

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

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



Nota: Transferencias incluye: Coparticipación Tributaria, FIS y Otros, PNC, HIPC II e IDH

(\*) Incluye información sólo a partir del mes de julio de 1994.

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

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

En el año 2000, Bolivia calificó para la iniciativa de alivio a la deuda multilateral ampliada, denominada HIPC II, a partir de lo cual los recursos que originalmente estaban destinados al servicio de la deuda ahora serían destinados al aumento del gasto social en los sectores más vulnerables (Cavero, 2004). El Gobierno de entonces, a fin de tomar una decisión concertada con la sociedad civil para la definición de una política pública de inversión social, llevó adelante un proceso de consulta a diversos actores que representaron a diferentes sectores del país, denominado Diálogo 2000. A partir de las conclusiones de éste, el Gobierno desarrolló la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP), que se implementa con la promulgación de la Ley del Diálogo 2000, en julio de 2001. Esta ley dispone, por un lado, la manera en que los recursos del alivio de deuda HIPC II serán utilizados y distribuidos para reducir la pobreza<sup>5</sup>, estableciendo que los municipios serán los

5 Introducing a formula based on the Unmet Basic Needs (UBN), weighting more to the population that is poorer.

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

- i) Transferencias de recursos que provienen del programa de alivio a la deuda HIPC II que se transfieren en forma directa a las cuentas especiales de cada municipio.
- ii) Transferencias del Fondo Solidario Municipal para la educación escolar y salud pública, recursos que también provienen del programa ampliado de alivio a la deuda y que financia exclusivamente ítems en los sectores de salud y educación. Esta fuente de recursos no va directamente a conformar parte de los ingresos municipales, se transfieren directamente a través del TGN a las prefecturas departamentales, y desde allí se realiza la distribución de estos recursos para cubrir los gastos correspondientes por sueldos y salarios en los sectores señalados.
- iii) El tercer sistema de transferencias se define en el marco de la Política Nacional de Compensación (PNC) a partir del reordenamiento del sistema de Fondos de Inversión y Desarrollo especializados:
  - a. Se transforma el FNDR en una entidad financiera no bancaria de desarrollo del Gobierno de Bolivia de carácter descentralizado, con el propósito de contribuir al desarrollo local y regional del país mediante operaciones exclusivas de crédito a las municipalidades, mancomunidades y prefecturas departamentales, fomentando el desarrollo del mercado privado de financiamiento con dichas entidades y promoviendo un endeudamiento prudente<sup>6</sup>. El FNDR financiaría también proyectos de inversión pública subnacional vinculados a superar problemas de pobreza, así como también inversiones que se consideren como complementarias para este fin.

6 Art. 20, Ley del Diálogo 2000.

## Cuadro 1 Sistema complementario de transferencias fiscales para el nivel municipal

Marco de política

Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza

Acción estratégica

Política de inversión social: Ley del Diálogo Nacional 2000

Sistema de Fondos de Inversión y Desarrollo Especializados

Transferencias Directas

Fondo Solidario Municipal para Educación Escolar y Salud Pública

### Directorio Único De Fondos (DUF)

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

FNDR

FPS

Transformación del FNDR:

Se constituye sobre la base del ex FIS.

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

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

**Fuente de financiamiento:** Recursos de cooperación internacional

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

Opera bajo criterios de eficiencia.

**Condicionamiento:** Los beneficiarios deben tener capacidad de endeudamiento certificada

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

### Transferencias HIPC II

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

#### Forma de distribución:

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

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

**Tipo de transferencia:** Condicionada a un gasto sectorial específico.

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

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

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

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

**Tipo de transferencia:** Condicionada a un gasto sectorial específico.

- b. Sobre la estructura del ex Fondo de Inversión Social (FIS) se constituye el Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social (FPS), como el instrumento operativo destinado a la implementación de la PNC, con la misión de contribuir a la implementación de las acciones destinadas a la reducción de la pobreza y estimular el desarrollo institucional municipal a través de operaciones exclusivas de transferencias no reembolsables, mediante financiamiento a inversiones y estudios, de responsabilidad municipal<sup>7</sup>. El FPS, en el marco de la PNC, debía asignar recursos de cooperación internacional a todos los municipios del país, tomando como referencia la fórmula con base en las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), a fin de eliminar la discrecionalidad en su asignación<sup>8</sup>.

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

7 Art. 21, Ley del Diálogo 2000.

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

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

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

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

Nota: (\*) Incluye información sólo a partir del mes de julio de 1994.

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

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

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

### **2.3 Ley de Hidrocarburos y un nuevo sistema de compensación municipal**

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

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

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

### **2.4 Sistemas de transferencias al nivel departamental**

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

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

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

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

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

asimismo en el numeral 1 de este mismo artículo, que el Fondo de Compensación Departamental debe ser financiado con no más del 10 % de la recaudación efectiva del IEHD<sup>9</sup>.

**Cuadro 3**  
**Sistemas de transferencias para el nivel departamental**

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

Fuente: Elaboración propia con base en normativa en vigencia.

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

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

El 2005 se caracteriza por ser un año que marca el rumbo de profundización del proceso de descentralización a nivel departamental. En enero de ese año se produce el Cabildo a favor de un modelo autonómico llevado a cabo en la ciudad de Santa Cruz, y en diciembre de ese mismo año se realiza por primera vez la elección directa de nueve prefectos a través de voto popular. Este mismo año se promulga la Ley de Hidrocarburos, que instaura un sistema de compensación complementario al régimen de recursos departamentales, a partir de la recaudación y coparticipación del IDH, que se distribuye entre los nueve departamentos<sup>10</sup>. En 2006 esta fuente representa US\$ 149 millones adicionales para las prefecturas. La distribución de los recursos por IDH no ha sido acompañada de asignación de nuevas responsabilidades y competencias al nivel departamental. Tampoco en su forma de distribución se han considerado las diferencias estructurales en el desarrollo histórico de los departamentos. Por lo tanto, el sistema de transferencias con base en este impuesto no asume el rol específico orientado al logro de un objetivo preciso, como el de un equilibrio fiscal, de estabilización o compensación de las finanzas departamentales.

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

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

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

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

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

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

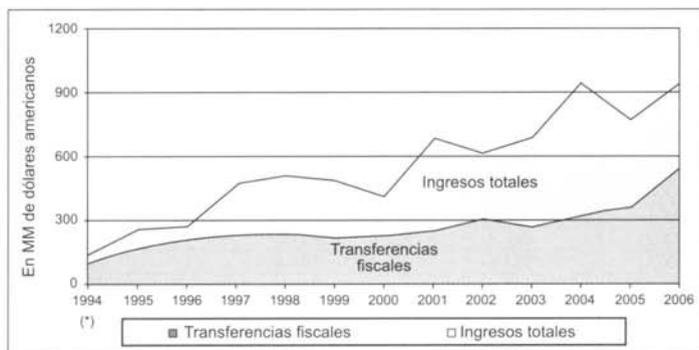
Notas: (\*) Incluye sólo transferencias desde el nivel central al nivel departamental. Transferencias fiscales incluye: Regalías, Copart. IEHD, Copart. del IDH, Fondo de Compensación, Transferencias por subsidios y subvenciones para salud y educación, transferencias de capital desde el nivel central.

(\*\*) Datos preliminares

### 3. Aspectos relevantes de los sistemas de compensación

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

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



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

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

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

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

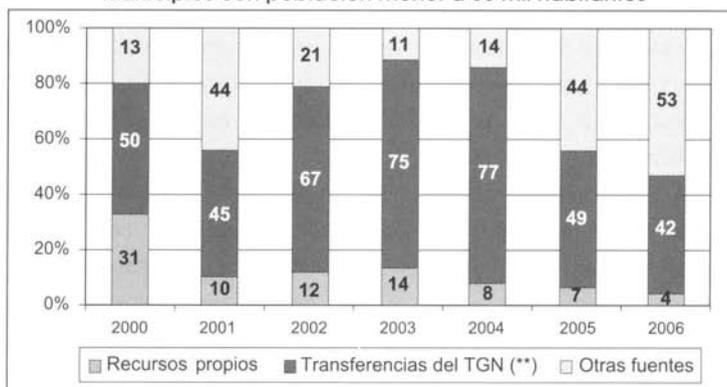
gasto es financiado con recursos por transferencias fiscales que provienen de los sistemas de compensación legalmente establecidos.

Así por ejemplo, una revisión de las ejecuciones presupuestarias de un total de 123 gobiernos municipales<sup>11</sup> que presentaron información a la Dirección General de Contaduría en forma consecutiva a lo largo del período 2000 a 2006, ha permitido la elaboración del Gráfico 4 y verificar que, en promedio, el 58 % del gasto municipal en municipios con población menor a 50 mil habitantes se financia con recursos que provienen de los sistemas de transferencias legalmente establecidos. Este porcentaje puede ser aun mayor ya que, por ejemplo, los recursos HIPC II no figuran en su totalidad en la ejecución presupuestaria del gasto municipal, en virtud a que la gran mayoría de estos recursos son utilizados por los municipios como recursos de contraparte, como, por ejemplo, los proyectos de inversión financiados por el FPS, y donde los recursos HIPC II figuran como transferencias que realizan los gobiernos municipales a otras instituciones. En estos municipios, sólo el 12 % del gasto total estaría siendo financiado con recursos propios, donde se considera principalmente, recursos por concepto del cobro de impuestos, tasas y patentes, y es posible verificar que la capacidad de recaudación de ingresos propios en estos municipios con base tributaria es muy limitada.

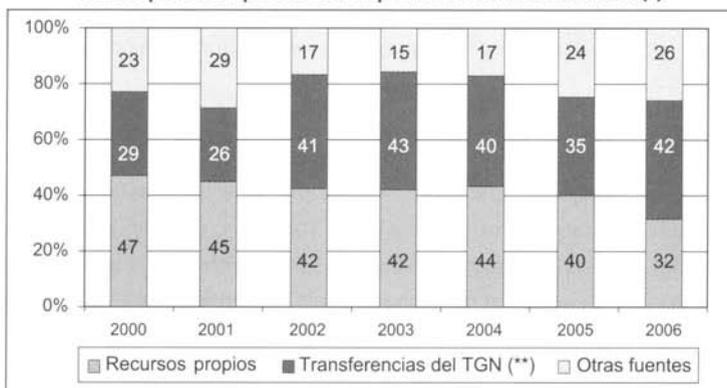
El porcentaje de financiamiento con transferencia de recursos se incrementa aun más cuando se toma en cuenta el flujo de recursos que proviene de transferencias de donación externa, de crédito interno y otras que realiza el TGN, que, en promedio, representan un 13 % del gasto total municipal, agrupado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

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

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



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



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

(\*) Incluye al Gobierno Municipal de Cobija, por ser capital de departamento, no obstante que su población es menor a 50 mil habitantes.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

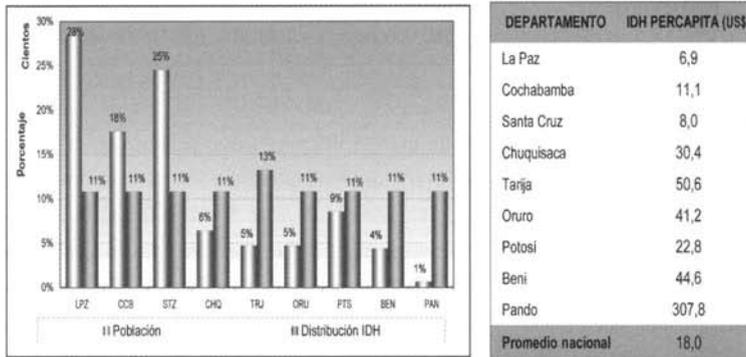
A nivel departamental, como se ha visto, se tienen cinco sistemas de transferencias: el de regalías departamentales, el Fondo de Compensación Departamental, el de coparticipación del IEHD, el de coparticipación del IDH y las transferencias por subsidios y subvenciones provenientes del Tesoro General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

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

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

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

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



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

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

#### 4. Un escenario propicio para el cambio

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

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

Una de las primeras coincidencias de estos informes tiene relación con la tendencia a mantener los actuales mecanismos de financiamiento de las administraciones subnacionales, señaladas en las propuestas 2, 3, 8, 11 y 12 del Cuadro 5. En relación a la propuesta 2, la NCPE no establece una clasificación específica de las rentas del Estado y se limita a señalar que el Tesoro General del Estado asignará los recursos necesarios para la gestión de las entidades territoriales autónomas y descentralizadas, de acuerdo con la ley. De acuerdo a la nueva estructura y organización territorial del Estado, se incluye a los territorios indígenas originarios campesinos, se les asigna competencias específicas y la transferencia de recursos en forma automática para el cumplimiento de sus competencias, cuya cuantía será establecida mediante ley (Art. 305 de la NCPE); por tanto, es posible que la nueva clasificación de las rentas del Estado incorpore a esta nueva organización territorial como beneficiaria de las rentas del Estado.

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

Cuadro 5

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

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

La segunda coincidencia encontrada en los informes de las comisiones de la Asamblea Constituyente, señalada en la propuesta 1, se relaciona con la suficiencia de recursos financieros para el cumplimiento de las competencias asignadas. Este acuerdo ha sido incorporado en la NCPE a partir de que “Toda asignación o transferencia de competencias deberá estar acompañada de la definición de la fuente de los recursos económicos y financieros para su ejercicio”. Esta disposición también debería ser establecida en sentido inverso, referente a que “toda transferencia de nuevos recursos fiscales debería estar también acompañada de una nueva responsabilidad o competencia”, aspecto no señalado por la NCPE.

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

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

## **5. Desafíos en el ajuste y diseño de sistemas de transferencias fiscales**

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

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

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

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

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

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

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

Existen algunos consensos de criterios en relación a que el proceso de descentralización deba llevarse en forma más concertada entre los diferentes niveles, y mejor si ésta toma un rumbo desde una lógica sectorial<sup>12</sup>. Este tipo de comportamiento sería ideal para la definición e implementación de políticas públicas de corte social orientadas hacia el logro de una equidad social.

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

## REFERENCIAS

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

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