

Iván Finot

Pacto fiscal:
**Cómo conciliar eficiencia
con equidad**

Una propuesta para Bolivia

Pacto fiscal: Cómo conciliar eficiencia con equidad

Una propuesta para Bolivia

Iván Finot

Pacto fiscal:
**Cómo conciliar eficiencia
con equidad**

Una propuesta para Bolivia

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG


plural
EDITORES

Editores:

Friedrich Ebert Stiftung (FES) Bolivia
Av. Hernando Siles 5998
Tel. 591-2-2750005
www.fes-bolivia.org / info@fes-bol.org
La Paz, Bolivia

Plural editores
Av. Ecuador 2337 esq. Calle Rosendo Gutiérrez
Teléfono: 2411018 / Casilla Postal 5097, La Paz-Bolivia
e-mail: plural@plural.bo / www.plural.bo

© Iván Finot, 2016

© FES / Plural editores, 2016

Primera edición: noviembre de 2016

D.L.: 4-1-4643-16

ISBN: 978-99954-1-738-3

Producción
Plural editores

Impreso en Bolivia

Índice

Siglas	10
Resumen	11
Presentación	13
Comentarios	15
Introducción	19
I. Fundamentos teóricos: una síntesis	23
1. Descentralización	23
A. Qué descentralizar	25
B. Cuánto proveer y con cuánto de los recursos ciudadanos hacerlo ...	27
C. Cómo conciliar eficiencia con equidad	30
D. Importancia de la representación y la participación	32
E. Delegación	33
F. Cómo producir lo que se va a proveer	34
G. Ineficiencia y corrupción	35
2. Bienes territoriales y bienes sociales	37
A. Diferenciación de la demanda de los bienes públicos provistos localmente.....	37
B. Dos sistemas de transferencias	39
a) Transferencias territoriales	39
b) Transferencias sociales.....	40
c) Integración de ambos sistemas	40
d) Reunificación de los procesos productivos	41
C. La función estabilidad	42

3. El desarrollo económico territorial.....	43
A. Bases teórico-empíricas.....	43
B. Estrategias de desarrollo económico territorial.....	45
a) Elaboración de estrategias de desarrollo económico territorial..	45
b) Articulación entre niveles.....	47
II. Análisis de situación en Bolivia	49
1. Síntesis histórica	49
A. 1994: se inicia el proceso.....	49
B. 2005: el Impuesto Directo sobre Hidrocarburos (IDH)	51
C. 2009-...: descentralización hacia los departamentos y autonomías indígenas	52
2. Los gobiernos autónomos municipales.....	53
A. Competencias	53
B. Representación de preferencias.....	56
C. Fuentes de ingresos	57
D. Análisis comparativo.....	58
3. Los gobiernos autónomos departamentales	62
A. Competencias	62
B. Representación de preferencias.....	63
C. Fuentes de ingresos propios	65
D. Transferencias del nivel central.....	66
E. Análisis comparativo.....	68
F. Origen y limitaciones del actual sistema de financiamiento de los GAD	71
4. Gasto en salud y educación públicas.....	73
A. Gasto en salud.....	73
B. Gasto en educación.....	76
5. Conclusiones sobre situación	79
III. Propuesta para modificar los sistemas de financiamiento	81
1. Lineamientos.....	81
A. Implicaciones de la diferenciación de competencias	81
a) Financiamiento de las competencias exclusivas	81
b) Financiamiento de competencias compartidas y concurrentes ...	82
B. Dos sistemas distintos de financiamiento	83
C. Asignación de tributos.....	84
a) Tributos de los gobiernos municipales.....	85
b) Tributos de los gobiernos departamentales	86

D. Sistemas de transferencias	88
2. Fundamentación de la propuesta	89
3. Financiamiento de los gobiernos autónomos municipales	91
A. Estimación de las contribuciones comunitarias	92
B. Propuesta de financiamiento de los gobiernos municipales	95
4. Financiamiento de los gobiernos autónomos departamentales	100
A. Propuesta de financiamiento a los gobiernos departamentales	100
B. Transferencias del gobierno central para salud y educación	104
5. Financiamiento de los bienes sociales	106
A. Salud	106
B. Educación	108
6. Cambios en la distribución del gasto público	110
IV. Conclusiones finales	113
Bibliografía	119
Anexos	127

Índice de recuadros

Recuadro I-1	Importancia de las instituciones	24
Recuadro I-2	Las organizaciones territoriales de base en Bolivia antes del proceso de descentralización	29
Recuadro III-1	Contribuciones de los vecinos en el municipio de El Alto ..	94

Índice de cuadros

Cuadro II-1	Competencias de los gobiernos autónomos municipales relacionadas con desarrollo económico territorial	55
Cuadro II-2	Competencias de los gobiernos autónomos departamentales relacionadas con desarrollo económico territorial	63
Cuadro III-1	Cambios en la distribución del gasto público (en millones de bolivianos)	111
Cuadro A1	2016: ingresos de los gobiernos municipales en la muestra de municipios (en bolivianos)	136
Cuadro A2	2016 Salud: gasto total y subnacional (inversión/15) por usuario en la muestra de municipios (en bolivianos) ...	139
Cuadro A3	2016 Educación: gasto total y subnacional por estudiante (inversión/20) en muestra de municipios (bolivianos)	141

Cuadro A4	2016: ingresos anuales por habitante de los gobiernos autónomos municipales de la muestra, con contribuciones y transferencias según esfuerzo fiscal (bolivianos)	143
-----------	---	-----

Índice de gráficos

Gráfico I-1	Optimización del gasto local sin y con transferencias proporcionales a los aportes locales.....	32
Gráfico I-2	Diferenciación de la demanda de bienes provistos localmente: ¿qué decisiones es conveniente descentralizar?	38
Gráfico I-3	Propuesta de articulación entre niveles.....	48
Gráfico II-1	2016: ingresos de los gobiernos autónomos municipales ..	58
Gráfico II-2	2016: ingresos de los gobiernos autónomos municipales: promedio por habitante según departamento (en bolivianos)	59
Gráfico II-3	2014: ingresos de los gobiernos autónomos municipales: promedio por habitante según departamento (en bolivianos)	60
Gráfico II-4	2016: ingresos de los gobiernos autónomos municipales en la muestra de municipios (en bolivianos).....	61
Gráfico II-5	2016: fuentes de ingresos de los gobiernos autónomos departamentales	66
Gráfico II-6	2016: fuentes de transferencias a los gobiernos autónomos departamentales	67
Gráfico II-7	2016: ingresos anuales de los gobiernos autónomos departamentales y sus fuentes, por habitante (en bolivianos)	69
Gráfico II-8	2016: ingresos anuales de los gobiernos autónomos departamentales y gasto del gobierno central en salud y educación, por habitante (en bolivianos).....	71
Gráfico II-9	2016, Salud: gasto total y subnacional por usuario según departamento (en bolivianos).....	74
Gráfico II-10	2016, Salud: gasto total y subnacional (inversión/15) por usuario en la muestra de municipios (en bolivianos)...	75
Gráfico II-11	2016, Salud: gasto subnacional (inversión/15) por usuario en la muestra de municipios (en bolivianos)...	76
Gráfico II-12	2016, Educación: gasto total y subnacional por estudiante (inversión/20) según departamento (en bolivianos).....	77
Gráfico II-13	2016, Educación: gasto total y subnacional por estudiante (inversión/20) en muestra de municipios (en bolivianos) ..	78

Gráfico II-14	2016, Educación: gasto subnacional por estudiante (inversión/20) en muestra de municipios (en bolivianos) ..	79
Gráfico III-1	Financiamiento autónomo y financiamiento concurrente.	84
Gráfico III-2	2016: ingresos anuales promedio de los gobiernos autónomos municipales por departamento, con contribuciones y transferencias por esfuerzo fiscal, por habitante (en bolivianos)	97
Gráfico III-3	2016: ingresos anuales por habitante de los gobiernos autónomos municipales de la muestra, con contribuciones y transferencias según esfuerzo fiscal (en bolivianos).....	99
Gráfico III-4	2016: ingresos anuales por habitante de los gobiernos autónomos departamentales, con nuevos sistemas de financiamiento (en bolivianos).....	102
Gráfico III-5	2016: impuestos de los gobiernos autónomos departamentales y coparticipación propuesta, como porcentajes de los ingresos de los habitantes no pobres.....	104
Gráfico III-6	2016: ingresos anuales de los gobiernos autónomos departamentales, sus fuentes y transferencias centrales para salud y educación con redistribución, por habitante (en bolivianos)	105
Gráfico III-7	2016, Salud: financiamiento del gasto por usuario con mínimos garantizados (en bolivianos)	107
Gráfico III-8	2016, Educación: financiamiento del gasto equivalente por estudiante con mínimos garantizados (en bolivianos) .	109
Gráfico III-9	2016: distribución actual del gasto público (en millones de bolivianos)	111
Gráfico III-10	2016: redistribución del gasto público según propuesta (en millones de bolivianos)	112

Siglas

AIOC	Autonomías indígena originario campesinas
Bs	Bolivianos (moneda de Bolivia)
CEPAL	Comisión Económica para América Latina, Organización de las Naciones Unidas
CNPV	Censo Nacional de Población y Vivienda
FPS	Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social
GAD	Gobierno autónomo departamental
GAM	Gobierno autónomo municipal
IDH	Impuesto Directo a los Hidrocarburos
IEHD	Impuesto Especial sobre Hidrocarburos y Derivados
ILPES	Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social
IUE	Impuesto a las Utilidades de las Empresas
MEFP	Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
PGE	Presupuesto General del Estado
RC-IVA	Régimen Complementario al Impuesto al Valor Agregado
SEDES	Secretaría Departamental de Salud

Resumen

Con la Constitución de 2009 han sido instituidos gobiernos autónomos municipales y departamentales que cuentan con competencias, en general adecuadas, para el desarrollo económico territorial, pero su autonomía no será efectiva en tanto dichos gobiernos no sean fiscalmente autónomos. El objetivo del presente trabajo es contribuir con una propuesta para hacer posible que lo sean, pero bajo condiciones de equidad.

Para ello se comienza por hacer una revisión actualizada de la teoría de la descentralización: para una provisión eficiente de bienes públicos lo democrático sería tan importante como lo económico y, además, sería posible conciliar condiciones de eficiencia con equidad, entendida ésta como igualdad de derechos para todos.

Bolivia cuenta en la base de su sociedad con una cultura secular de autoprovisión de bienes públicos a través de decisiones y contribuciones comunitarias, cultura que coincide con las condiciones que establece la economía para que dichos bienes sean provistos eficientemente. Ella debería ser extendida a los gobiernos municipales y departamentales; también allí debería decidirse democráticamente sobre qué y cuánto proveerse, y con cuánto de sus ingresos los ciudadanos aportarían a esta provisión.

A fin de poder conciliar eficiencia con equidad, para el financiamiento de las competencias habría que distinguir entre bienes “territoriales”, tales como caminos y obras de riego, y “sociales”, como servicios de salud y educación. Mientras los primeros deberían ser financiados con impuestos y contribuciones locales —y con transferencias estrictamente proporcionales a estos aportes locales— para los segundos habría que garantizar a todos los usuarios “mínimos equivalentes” iguales en todo el país, independientemente de los ingresos fiscales locales.

Con este enfoque se evalúa el estado de situación de la descentralización boliviana, y luego se presenta una propuesta para mejorar. En la evaluación se comprueba que, en gran medida, no se cumplen condiciones de eficiencia ni de equidad y que, sobre esta última, varios sistemas de transferencias, particularmente la coparticipación en el Impuesto Directo sobre Hidrocarburos, en vez de reducirla, la aumentan.

Pero si, en el caso de los gobiernos municipales, las contribuciones comunitarias fueran contabilizadas y agregadas a las actuales recaudaciones de impuestos, y las transferencias fueran proporcionales a los respectivos aportes locales, ello sería ampliamente redistributivo, particularmente en favor de los habitantes de una gran mayoría de municipios rurales.

En cuanto a los gobiernos departamentales, se busca el mismo objetivo dentro de las limitaciones constitucionales existentes. Se propone que éstos también instauren contribuciones especiales, cuenten con un impuesto al consumo de derivados de hidrocarburos y con coparticipaciones en lo que se genere en cada departamento por RCIVA e IVA, y cambiar el actual sistema de transferencias por otro, también proporcional a los respectivos esfuerzos fiscales, lo que no sólo haría más viable una autonomía efectiva para estos gobiernos, sino reduciría notablemente las actuales desigualdades.

Finalmente, sobre bienes sociales se postula que en adelante los gobiernos municipales destinen, como mínimo, 15% de sus ingresos a salud, y 15% a educación; y los departamentales, 20% y 10%, respectivamente, y que el gobierno central agregue lo que fuera necesario para poder garantizar mínimos similares en todo el país.

Según se demuestra en base a datos del Presupuesto General de Estado 2016, siguiendo este enfoque es posible conciliar condiciones de eficiencia con igualdad de derechos, los actuales márgenes de inequidad quedarían ampliamente reducidos y, además, se disminuiría la actual dependencia de los precios internacionales de los hidrocarburos. Ello no solamente sería viable, sino que contribuiría decisivamente a la estabilidad económica.

Presentación

Si tuviéramos que caracterizar los dos desafíos más importantes del siglo XXI, deberíamos referirnos, desde una perspectiva holista, al desafío ecológico, y desde una perspectiva humana, al desafío social.

Frente a estos dos grandes retos, la institucionalidad estatal más cercana a la gente son los gobiernos locales. Los gobiernos municipales son, por un lado, espacios vulnerables a crisis institucionales desatadas por desastres ambientales; por el otro lado, como espacios políticos creativos, son fuente de oportunidades.

El carácter de cercanía a la gente, vulnerabilidad y creatividad política convierte a los niveles subnacionales en general, y en especial a los gobiernos municipales, en espacios privilegiados desde donde pensar la promoción de democracia, que solo es posible con la promoción simultánea de equidad.

Después de las reformas de los años noventa, y después de la aprobación de la nueva Constitución en 2009, en Bolivia contamos con tres niveles de autonomía y un ámbito especial de autonomía indígena, lo cual nos convierte en uno de los países más descentralizados de Latinoamérica. Sin embargo, respecto a este avance significativo en el proceso de descentralización devolutiva boliviana –que ha desatado cambios importantes en el imaginario social y una revolución de expectativas–, observamos en los últimos años que el debate sobre la democracia en general, y el debate sobre la relación entre descentralización y democracia en particular, están –palabras más, palabras menos– paralizados.

Ante este panorama, y con la apertura gubernamental del año 2016 a pensar la necesidad de construcción de un pacto fiscal, la FES y Plural decidimos aunar esfuerzos para acompañar y aportar a la dinamización de un debate en torno a un tema capital, cuyo producto es la publicación del libro *Pacto fiscal: cómo conciliar eficiencia con equidad. Una propuesta para Bolivia*.

El autor del estudio es Iván Finot, un reconocido economista e intelectual de la descentralización boliviana, quien, desde una sólida perspectiva teórica y una amplia reflexión sobre el proceso histórico boliviano, propone políticas concretas que permitan a Bolivia profundizar la democracia a través de profundizar la descentralización.

La Paz, octubre de 2016

Philipp Kauppert
Director FES Bolivia

José Antonio Quiroga
Director Plural Editores

Moira Zuazo
Coordinadora Área de Descentralización FES

Comentarios

Partiendo de una síntesis teórica de los últimos 40 años de la literatura sobre descentralización y federalismo fiscal, Iván Finot –uno de los autores intelectuales de la Participación Popular– propone reformas profundas al esquema de financiación subnacional actual. Luego, en un ejercicio empírico rico y cuidadoso, demuestra que, implementadas, estas reformas podrían no solamente mejorar la equidad en la provisión de bienes públicos en Bolivia, sino también aumentar la eficiencia del gasto público, conciliando de esa manera eficiencia con equidad.

Jean-Paul Faguet

Profesor en la London School of Economics and Political Science

El documento-propuesta de Iván Finot, meritorio especialista internacional en el tema de la descentralización, es un trabajo serio, metódico, bien estructurado porque parte de un marco teórico, analiza la situación en Bolivia y presenta una propuesta para modificar los sistemas de financiamiento basándose en la premisa, muy difícil la mayor de las veces pero no imposible, de conciliar eficiencia con equidad, con base en la diferenciación entre bienes territoriales y sociales, el nudo gordiano de la economía que ha generado diferentes y opuestas escuelas de pensamiento y de política económica.

En un medio donde predomina la retórica de la cuestión de autonomías y descentralización, es interesante encontrar una propuesta fresca, concreta y pormenorizada, aunque un poco densa para los que no somos especialistas en el campo de Iván, pero lo importante, útil porque es operacionable y cuantificable.

Recomiendo no solo su lectura, sino también su discusión porque es un insumo muy valioso en el tratamiento de la cuestión de las autonomías y la descentralización.

Gabriel Loza

Ex presidente del Banco Central de Bolivia

La obra de Finot está llena de ideas y sugerencias de política pública basadas en un marco teórico y sustentadas en datos, lo cual de por sí es bastante meritorio. Muchas de las propuestas ya fueron introducidas por el autor en publicaciones anteriores, pero ahora parecen haber madurado hasta el punto de estar casi listas para ser cosechadas. La intención de fondo es abrir un debate informado y no improvisado sobre el controversial pacto fiscal, el cual sin duda corre el riesgo de ser politizado. Particularmente interesante resulta la alternativa de recurrir en el área rural a la modalidad de tributo conocida como Contribución Especial, aunque todavía debe refinarse el tema del gravamen basado más en el principio del beneficio que en el de capacidad económica. Bienvenido sea entonces el trabajo de Finot como primer elemento técnico de discusión, servido sobre una mesa en la que tienden a predominar platos vistosos y seductores pero con poco gusto a ingredientes de calidad académica.

Sergio G. Villarroel Böhr

Profesor en la Universidad Católica Boliviana

El aporte que realiza Iván Finot para dar una salida viable al Pacto Fiscal resume toda su experiencia profesional en el tema de las relaciones fiscales intergubernamentales; desarrolla un excelente marco teórico en descentralización fiscal, donde se destaca su diferenciación entre bienes sociales y territoriales, y lo aplica a análisis y propuestas para Bolivia, la puesta en práctica de dicha teoría.

Marco Zapata Cusicanqui

Consultor en Políticas Públicas

Más de cuarto de siglo después de *Democratizar el Estado: una propuesta de descentralización para Bolivia*, Iván Finot plantea, de nuevo, una reforma audaz para el desarrollo y la institucionalidad del país, desde el campo de la descentralización fiscal. Asegurar y diversificar la provisión de bienes públicos fundamentales y mejorar el régimen de financiamiento subnacional son dos tareas urgentes que el autor aborda con la rigurosidad y el conocimiento que caracterizan el conjunto de su obra.

Carlos Rocabado

Profesor en la Universidad Católica Boliviana

El libro presenta una muy interesante propuesta de descentralización fiscal hacia un pacto fiscal nacional, bajo fundamentos de eficiencia y equidad. En materia de eficiencia resalta la necesidad de contar con gobiernos locales que provean bienes y servicios bajo criterios de *accountability*, teniendo como contraparte el esfuerzo fiscal de los ciudadanos. En equidad destaca la generación de oportunidades para el desarrollo territorial y el acceso universal a salud y educación.

Beatriz Muriel

Investigadora del Instituto de Estudios Avanzados en Desarrollo - INESAD.

Las propuestas planteadas por Iván Finot constituyen un aporte importante para ordenar conceptos que faciliten los ajustes al sistema de relaciones fiscales en Bolivia. Las medidas de financiamiento propuestas podrán mejorar el desempeño de la estructura de transferencias asociadas al esfuerzo territorial, abriendo así la posibilidad de incorporar políticas de desarrollo institucional orientadas a lograr impactos positivos en el desarrollo territorial.

José Antonio Terán

Experto en Descentralización y Desarrollo Local

Introducción

Si se admite que bienes públicos no son solamente servicios y bienes físicos sino también, y principalmente, normas y mecanismos de cumplimiento, se puede observar una tendencia mundial a reconfigurar la organización territorial para la provisión de estos bienes. La tendencia se inicia en 1945 con la creación de la Organización de las Naciones Unidas, donde se adopta una legislación y sanciones de cumplimiento obligatorio para todos sus miembros en defensa de los derechos humanos: son los bienes públicos universales, a los que todos los habitantes del planeta tienen igual derecho. Asimismo, en 1993 se crea la Unión Europea, que provee algunos bienes públicos para todos los ciudadanos de sus países miembros. Y en todo el mundo surgen múltiples acuerdos comerciales para proveer, también supranacionalmente, bienes públicos a los ciudadanos y empresas de sus países miembros.

Simultáneamente también se dan procesos de descentralización dentro de los países, con un doble objetivo: político, como una forma más democrática de organizarse al aproximar el poder al ciudadano (que expresa muy bien el término inglés *devolution*), y económico, como una manera más eficiente de proveer bienes públicos al adecuar su provisión a preferencias geográficamente diferenciadas. Es más, en la medida en que a través de la descentralización se logra liberar la iniciativa colectiva en las localidades y fortalecer instituciones inclusivas, ella parece ser la mejor manera de organizarse para superar el subdesarrollo.

Pero, en última instancia, la descentralización es un proceso político, un proceso difícil, pues –si bien puede y debe basarse en estudios– implica que un gobierno central, un partido o un frente político en función de gobierno se despojen de poder para transferirlo a políticos locales electos que, al menos en parte, pertenecerán a partidos opuestos. La descentralización puede incluso estar

contemplada en programas de gobierno nacionales, pero la experiencia indica que los procesos “sinceros” son escasos. Y que, cuando se dan, no es el altruismo lo que domina, sino responder a problemas políticos que no dejan otra alternativa, como bien lo analizan Faguet y Pöschl (2015). El presente trabajo pretende contribuir a que cuando se presente la necesidad política de descentralizar, se cuente con estudios y con propuestas fundamentadas en éstos.

Aunque la economía brinda elementos generales valiosos sobre el comportamiento humano en este aspecto, los territorios y las sociedades en las que específicamente funciona no solamente varían de país a país, sino también dentro de éstos. El Estado será tanto más funcional al desarrollo cuanto más se adecue a estas características diversas, garantizando, sin embargo, igualdad de derechos a todos.

Los bolivianos se caracterizan por habitar territorios particularmente variados, desde los Andes, donde hasta 50 años atrás se concentraba la mayor parte de la población, hasta las inmensas tierras bajas del oriente: al sur, el Chaco (de la palabra quechua *ch'aqui*, seco), y desde allí hacia el norte, la Amazonía.

También es importante resaltar que en Bolivia prevalece una cultura extractivista, implantada cuando en su territorio se organizó una colonia española en torno a la explotación de minerales, particularmente los del cerro de Potosí, escogido como símbolo central de su escudo al lograr su independencia.

Contemporáneamente, además de minerales se extrae hidrocarburos; el dinamismo, tanto de los ingresos del Estado como de la economía, depende primordialmente de las exportaciones de estos recursos no renovables, cuyos precios alcanzaron máximos históricos en la última década, pero recientemente bajaron al menos en un 50%.

La manera de adecuar el Estado a características diversas es, sin duda, una forma descentralizada, pero Bolivia estuvo muy centralizada hasta 1994, cuando se realizó una municipalización que incluyó a la población rural, mayoritariamente de origen indígena y hasta entonces excluida de este nivel de gobierno, y se descentralizó hacia este nuevo municipio. La inclusión plena, al fin, de esta parte mayoritaria de la población implicó una unificación nacional pendiente desde la Independencia (1825)¹.

El proceso de descentralización así iniciado avanzó en 2009 hasta el nivel medio –el departamento–. Los gobiernos autónomos departamentales heredaron un sistema de financiamiento casi enteramente dependiente de la extracción de hidrocarburos y sus precios, privilegiando a aquellos donde se encuentra estos recursos. Pero la caída de los precios de éstos ha determinado los consiguientes

1 En 1976, 68,5% de la población se consideraba de origen indígena y 58% del total vivía en áreas rurales (Bolivia INE, 1977) y estaba excluida de los municipios. En 2001 se consideraba indígena 62% de la población, y 38% del total vivía en el campo (Bolivia INE, 2001), aunque ya íntegramente incluida en los municipios.

descensos en los ingresos no solamente de los gobiernos departamentales, sino también de los municipales, y está generando fuertes presiones políticas hacia el gobierno central, cuyos ingresos también se encuentran fuertemente mermados. Es una crisis más del modelo extractivista, pero en este caso, a diferencia de los anteriores, la coyuntura en que se encuentra el proceso descentralizador puede ser una oportunidad para cambiar esa orientación.

En efecto, en el proceso reiniciado en 2009, si bien se ha definido las competencias de los gobiernos departamentales, aún está pendiente revisar los sistemas de financiamiento que ellos heredaron –y que generan gran desigualdad– para que alcancen una autonomía efectiva y con igualdad de oportunidades. ¿Cómo enfocar esta revisión? Felizmente, a lo largo de la historia de Bolivia, paralelamente a una cultura estatal predominantemente extractivista, se desarrolló otra, propia del mundo rural pero luego expandida al urbano, a través de la cual los bolivianos se proveían de bienes públicos en órganos locales de autogobierno, contando para ello casi exclusivamente con sus propias fuerzas. Esta cultura, según se verificó durante la realización de este trabajo, aún persiste en la mayor parte del territorio.

Se propone entonces que los sistemas de financiamiento de los gobiernos subnacionales en general –y no sólo de los departamentales– sean adecuados a fin de que funcionen sobre la base de reglas de juego y mecanismos de cumplimiento semejantes a los de aquellas comunidades de base que, según se verá, coinciden con aquello que la economía propone para que el Estado sea eficiente: que la provisión de bienes públicos dependa de decisiones democráticas respecto a de qué proveerse y con qué parte de los ingresos ciudadanos hacerlo, y no de los precios de los recursos no renovables que se encuentre, para así sentar las bases de un desarrollo económico territorial que se base en la iniciativa y el esfuerzo de los ciudadanos.

El objetivo primordial del presente trabajo es contribuir a que el próximo “pacto fiscal” (Bolivia, 2010b, Ley Marco de Autonomías y Descentralización) sea una oportunidad para que Bolivia empiece a liberarse del extractivismo, haciendo que su descentralización se oriente bajo condiciones de eficiencia e igualdad de derechos, esto último tanto en lo que se refiere a oportunidades de desarrollo territorial como a acceso de las personas a servicios como salud y educación públicas.

Para ello se empieza por configurar un marco teórico actualizado a partir de trabajos anteriores del autor², donde se intenta responder a una cuestión fundamental en la economía de la descentralización: ¿cómo conciliar eficiencia con equidad? (parte I).

En la parte II, siguiendo una metodología desarrollada con ese enfoque teórico a lo largo de varios estudios³, y a partir de datos oficiales, se analiza el origen y

2 Finot, 1996, 2001 y 2007.

3 Para Brasil (Aziz dos Santos, 2007), Ecuador (Ecuador, 2006) y Bolivia (Finot y Zapata, 2008), siendo este último el más completo.

la distribución de los ingresos de los gobiernos departamentales y municipales⁴, encontrando que sus formas actuales no sólo no favorecen la eficiencia, sino que generan grandes disparidades, y no únicamente entre los gobiernos departamentales –donde se puede observar las mayores diferencias–, sino también entre los municipales. Para explicar esta desigualdad, se analiza detalladamente cuáles son las fuentes de los respectivos ingresos, particularmente de las transferencias, y cómo se distribuyen.

A continuación, se mide los niveles de gasto por usuario y según municipio en dos bienes “sociales”: salud y educación pública preescolar, básica y media, encontrándose también grandes diferencias a pesar de que, al tratarse de derechos sociales, el Estado debería garantizar mínimos similares a todos.

En la parte III se desarrolla una propuesta para mejorar los sistemas de financiamiento bajo principios de eficiencia, equidad y estabilidad, con el objetivo de hacer efectiva la autonomía de los gobiernos subnacionales y que éstos puedan emprender el respectivo desarrollo territorial con mejores condiciones de equidad, garantizando a la vez mínimos similares en salud y educación a todos los bolivianos. Luego se expone los resultados de un ejercicio cuyo propósito es mostrar su viabilidad fiscal.

En la parte IV se presenta unas conclusiones finales.

El autor queda obligado con Marco Zapata, Sergio Villarroel Börth, Carlos Rocabado, Beatriz Muriel y José Antonio Terán, que leyeron un borrador de este trabajo e hicieron comentarios, observaciones y sugerencias para enriquecerlo y mejorarlo. Todas fueron tomadas en cuenta pero, por supuesto, lo que finalmente se adoptó es responsabilidad exclusiva del autor, que también agradece a Jean-Paul Faguet y a Gabriel Loza por sus comentarios. Agradece también a los participantes de los cursos de posgrado de las universidades Católica Boliviana y Mayor de San Andrés, de La Paz, que con sus preguntas e intervenciones ayudaron a aclarar muchos de los conceptos aquí desarrollados y su aplicación al proceso de descentralización de Bolivia.

4 Hasta ahora sólo el ex Gobierno Autónomo Municipal de Cordillera se ha transformado en autonomía indígena originario campesina, guaraní, a través de referéndum, en el presente año (2016). Los ingresos con que cuenta son aún los mismos que percibía cuando era un GAM.

I

Fundamentos teóricos: una síntesis

1. Descentralización⁵

Una definición de descentralización sobre la que habría consenso sería: descentralizar es transferir decisiones sobre provisión de bienes públicos desde un gobierno central hacia gobiernos locales⁶ democráticamente electos; más exactamente, desde un proceso democrático centralizado hacia procesos democráticos locales⁷.

Bienes públicos, a su vez, serían normas y mecanismos de cumplimiento, servicios y bienes físicos de los que nadie está excluido⁸. Por lo general, en esta definición se suele incluir sólo bienes físicos y servicios, pero por la importancia decisiva de las instituciones –normas y mecanismos de cumplimiento (véase recuadro I-1)–, se las incluye en primer lugar. Estas normas, que cuentan con sus respectivas organizaciones públicas ejecutoras, son típicamente sistemas básicos, como el jurídico, el monetario y el redistributivo; normativos y de control, como los referidos a condiciones de competencia, pesos y medidas, vialidad, comunicaciones; y de provisión de servicios públicos: vialidad, agua, electricidad, internet, información, salud, educación.

5 Esta sección ha sido desarrollada sobre la base de un trabajo anterior del autor (Finot, 2001).

6 “Local” en oposición a “central”: concepto relativo.

7 Véase una definición similar en ILPES, 1998 sobre “descentralización política”, para significar que se trataba de transferir decisiones políticas sobre asignación desde un ámbito más amplio a otro más restringido territorialmente, diferente de otro, la “descentralización económica”, que consistía en transferir decisiones solamente sobre cómo producir lo que se proveerá, desde procesos políticos hacia procesos económicos (ver punto F en esta sección). Pero, para evitar confusiones con otros conceptos de “descentralización política”, aquí se opta por referirse al primer caso sólo como “descentralización”.

8 Otra condición es que no sean rivales, es decir que el consumo de una persona no afecte al de otra, excepto en caso de congestión.

La anterior definición se refiere a bienes públicos puros, pero los gobiernos también pueden brindar –y de hecho lo hacen– bienes y servicios que podrían ser provistos por organizaciones no públicas sin llegar a un equilibrio de Nash, es decir, bienes privados. En todo caso, como en toda provisión, también en la de bienes públicos se debe decidir sobre: (i) qué, (ii) cuánto y (iii) con cuánto del ingreso de los ciudadanos proveer, aunque no bien por bien, como ocurre en los bienes provistos privadamente, sino para la totalidad de bienes que proveerá un gobierno en el transcurso de un año. Eso es lo que ocurre cuando nuestros representantes aprueban un presupuesto gubernamental ejerciendo la denominada función de “asignación”. Tales decisiones serán eficientes en la medida en que el gasto se aproxime a las preferencias ciudadanas medias: preferencias en el sentido económico, es decir opciones dado el costo que cada una de ellas tendrá para sus representados.

Recuadro I-1

Importancia de las instituciones

En la película “Una mente brillante” se relata la biografía del Premio Nobel de Economía John Nash (1928-2015), a quien, cuando concluye su tesis de doctorado, su profesor le dice: “Estás echando abajo 200 años de economía”. Se refería nada menos que a “la mano invisible” de Adam Smith (1723-1790), quien había descubierto que lo más conveniente para la sociedad era que cada individuo tratara de maximizar su propio beneficio, pues si se garantizaba la libre competencia (“dejar hacer, dejar pasar”), las fuerzas de la oferta y la demanda situarían los precios en sus menores niveles y, gracias al intercambio, todos estarían mejor sin necesidad de otra regulación.

Nash descubrió que, al contrario de lo que planteaba Smith, si cada uno buscara exclusivamente su propio beneficio, todos estarían peor. En efecto, si cada uno buscara exclusivamente su interés individual, lo mejor sería robar en vez de intercambiar: así se quedaría con todo lo que ya tenía y, adicionalmente, con lo que robó. Pero lo que ocurriría finalmente sería que, ante el riesgo de ser robados, todos estarían obligados a vigilar su propiedad constantemente, no habría intercambio y, además, bajaría el nivel de producción. Este sería un “equilibrio de Nash”.

Para que las fuerzas de la oferta y la demanda resulten socialmente convenientes es imprescindible buscar también el beneficio común. En el ejemplo, definir normas y medios de cumplimiento que garanticen que nadie robará y que si alguien lo hace será castigado. Es decir, se necesita de “instituciones”, en los términos de Douglass North (1920-1915, Premio Nobel de Economía de 1990): reglas y mecanismos de cumplimiento que limiten el comportamiento egoísta de las personas en su relacionamiento entre sí a través de organizaciones. North distingue primordialmente tres tipos de organizaciones: las políticas (gobiernos nacionales y subnacionales y partidos políticos), las sociales (asociaciones de personas con intereses particulares) y las económicas (empresas). Por ello los bienes públicos, de cuyo consumo nadie

puede ser excluido y a cuya provisión están orientadas las organizaciones políticas, son ante todo instituciones: normas y medios de cumplimiento de estas normas.

North concluye que el desarrollo económico depende primordialmente del respectivo desarrollo institucional, poniendo como ejemplo la evolución diferente de América Latina y de América del Norte. Siguiendo ese camino, Daren Acemoglu y James A. Robinson (2012), en su estudio exhaustivo *¿Por qué fracasan los países?* concluyen que en los países que se quedan atrás predominan las instituciones “extractivas”, como resultado de largos períodos de explotación colonial, mientras que en aquellos ahora desarrollados predominaron las instituciones “inclusivas”.

La pregunta es: ¿cómo hacer para cambiar tendencias históricamente consolidadas?

A. Qué descentralizar

En su conocido texto de hacienda pública, Richard y Peggy Musgrave (1989) distinguen tres funciones fundamentales del Estado: asignación para la provisión de bienes públicos, redistribución del ingreso y estabilidad. Afirman además que, de estas tres, la que es conveniente descentralizar es la de asignación, pues las otras dos serían propias del gobierno central. Pero si bien la redistribución corresponde primordialmente al gobierno central, toda descentralización de la función de asignación debe ir acompañada de medidas redistributivas. Y es más, como lo sostienen Wiesner (2003), Ambrosanio y Bordignon (2006) y Barja, Villarroel Böhr y Zabaleta (2012), los gobiernos subnacionales también pueden tener políticas redistributivas, y de hecho las tienen. Y en cuanto a estabilidad, los procesos de descentralización pueden tener una fuerte incidencia –a veces decisiva– sobre ella: los desequilibrios económicos típicos de los años ochenta en Argentina y Brasil fueron ocasionados en gran medida por el endeudamiento excesivo de sus gobiernos subnacionales.

La descentralización, entonces, tiene que ver con las tres funciones del Estado y, aunque la primera ha sido la más trabajada por la teoría, en las políticas con las que sea implementada es imprescindible tomar en cuenta las tres.

La respuesta a la pregunta “qué descentralizar de la función de asignación” sería: la provisión de bienes públicos que tienen demandas –demandas en el sentido económico: por un bien dado su costo– geográficamente diferenciadas. ¿Qué diferencia geográficamente a la demanda de bienes públicos? Preferencias distintas. Aunque parece claro que todos los ciudadanos de un país tendrán las mismas preferencias respecto a los bienes públicos que fundamentan la existencia misma de ese país –como aquellos destinados a garantizar su independencia política y los derechos generales de sus ciudadanos–, en otros casos, por causas naturales, culturales, de asentamientos humanos o incluso económicas, las preferencias, y

por tanto la demanda, están diferenciadas. Un caso típico es la infraestructura de transporte: la solución será diferente según se trate de una planicie árida o de una zona selvática. Otro es la cultura: así como en todo el país hay una cultura común, algunas regiones suelen tener ciertas características culturales diferentes.

Entre los bienes públicos cuya demanda no está geográficamente diferenciada figuran los sistemas básicos (defensa, monetario, condiciones de competencia, redistributivo...) y los normativos de alcance nacional, y entre aquellos donde la demanda se diferencia geográficamente, están la organización subnacional de servicios básicos (de transporte, electricidad, comunicaciones, gas, agua y alcantarillado...), sociales (de educación, de salud, de vivienda...) y de concertación y apoyo a la producción (sistemas de riego, información económica, apoyo a PYMES, concertación público-social-privada para el desarrollo territorial...).

Sin embargo, como Wallace Oates (1972) demostró con su Teorema de la Descentralización⁹, la provisión descentralizada sólo será más eficiente que la centralizada en la medida en que: (i) estas demandas diferenciadas correspondan con respectivas circunscripciones políticas de decisiones democráticas sobre provisión; y (ii) las ganancias en eficiencia sean superiores a las economías de escala propias de la provisión centralizada y a los costos de internalización de externalidades¹⁰. Y, según se verá más adelante, a estas dos condiciones se debe añadir dos más: en la medida en que (iii) los ciudadanos de las respectivas circunscripciones políticas puedan comparar los beneficios de los bienes de que serán provistos con los respectivos costos que ello les implicará; y (iv) sus representantes representen efectivamente sus preferencias.

Ahora bien, en el caso de un país que se descentraliza, si bien es recomendable que la decisión final sobre qué descentralizar sea precedida de estudios, ésta corresponde en última instancia al órgano legislativo del país. Que esta decisión genere más o menos eficiencia dependerá de decisiones simultáneas sobre circunscripciones políticas, de previsiones para que las preferencias sean adecuadamente reveladas y sobre cómo resolver externalidades entre jurisdicciones.

En cuanto a circunscripciones políticas, es obvio que para definir una política pública sobre descentralización se debe partir de la división política actual, pero es posible crear nuevas circunscripciones, más amplias, como la región en Francia o en Chile; inducir las, como puede ser incentivar la conformación de mancomunidades, con la experiencia de España como ejemplo relevante; fraccionarlas,

9 “En ausencia de economías y de efectos externos inter-jurisdiccionales, el nivel de bienestar será tan o más alto si los niveles de consumo óptimos (Pareto) son provistos en cada jurisdicción, en vez de serlo en cualquier nivel único y uniforme para todas las jurisdicciones, siempre que éstas coincidan exactamente con los subconjuntos de población que consumen el mismo bien público” (Oates, 1972).

10 Externalidades: efectos negativos y positivos que decisiones en una circunscripción causan en otras.

como se hizo con el gran Santo Domingo en República Dominicana; e inclusive fusionarlas, como ocurrió con los municipios en varios países de Europa antes de conformar la Unión Europea.

B. Cuánto proveer y con cuánto de los recursos ciudadanos hacerlo

Una vez definido qué descentralizar, a qué circunscripciones y cómo compensar externalidades, es indispensable transferir competencias para definir no sólo cuánto y dónde proveer, sino también con cuánto de los ingresos ciudadanos hacerlo, es decir, contar con impuestos y contribuciones y, particularmente, con competencias para definir sus alícuotas¹¹; sólo así las comunidades locales podrán decidir qué precio pagarán por lo que recibirán¹². Más precisamente, una vez definidas las circunscripciones hacia las cuales descentralizar, sólo habrá eficiencia en la medida en que:

- a) cuando los ciudadanos expresen sus preferencias al votar, estén previamente informados sobre los beneficios y los costos actuales y futuros (endeudamiento) que cada programa les implicará en términos de tributos;
- b) quienes los representen y quienes ejecuten el programa de gobierno finalmente definido se ciñan a esas preferencias, particularmente en lo relativo a costos;
- c) y que, ya en función de gobierno, hagan una gestión transparente, brindando información inteligible; y que si consideran necesario hacer modificaciones importantes en el plan finalmente aprobado por todos los representantes, estas modificaciones se realicen previa consulta, señalando los beneficios y costos que tendrán las mismas para los ciudadanos.

La primera de estas condiciones, indispensable para la eficiencia, ya había sido planteada por Musgrave (1983), y debía haberse hecho explícita en el teorema de la descentralización, pues es evidente que si la provisión de bienes públicos se hace con recursos no vinculados al esfuerzo local, el único interés del ciudadano será que tal provisión se haga efectiva sin importarle su costo, abriendo así las puertas a la ineficiencia y a la corrupción. La segunda es igualmente importante, y fue planteada inicialmente por Brennan y Buchanan (1980), quienes, criticando a Oates, señalaron que las asignaciones –y los impuestos con que se las financia– no son decididas por planificadores benevolentes sino por políticos y funcionarios

11 Alícuota: porcentaje sobre el valor de una base tributaria.

12 En el Teorema de la Descentralización no se planteó que las asignaciones debían hacerse básicamente sobre aportes locales seguramente porque, según lo explica Oates (2005: 366) posteriormente, la teoría a la que contribuyó se basa en el supuesto de una estructura federal subyacente, donde eso es lo normal.

que tienen sus propios intereses, diferentes a las preferencias ciudadanas. Y sobre la tercera, en Colombia los gobernantes locales no sólo tienen la obligación de informar y mantener informados a los electores, sino que éstos los pueden demandar en caso de que no cumplan los planes aprobados.

Por todo ello, la escuela de la “opción pública” plantea que la forma ideal de proveerse de bienes públicos sería *la opción pública local*, en que los ciudadanos deciden directamente sobre los bienes públicos locales de que se proveerán conociendo previamente el costo que para ellos implicaría cada bien público del que desearían proveerse (Mueller, 1984).

Este proceso ideal se daba consuetudinariamente en Bolivia en las organizaciones territoriales de base antes de la municipalización. En el recuadro I-2 se puede apreciar cómo se cumplían en este ámbito dichas condiciones de eficiencia en la autoprovisión de bienes públicos a través de normas y de mecanismos de cumplimiento –es decir, de penalidades en caso de incumplimiento de aquellas– perfeccionados a lo largo de siglos. Lo descrito en el caso de las juntas de vecinos se refería particularmente a los barrios de migrantes campo-ciudad en la ciudad de La Paz pero, por lo general, la comunidad campesina¹³ se autogobernaba de esta manera, como se hacía en la tradicional comuna, tan admirada por Tocqueville¹⁴.

En Bolivia esta forma de autoprovisión ha mantenido su vigencia, aunque ahora subordinada al respectivo gobierno municipal: éste está obligado por ley a concertar con las organizaciones territoriales de base las obras que más beneficiarán a cada una de ellas (Bolivia, 1994a), y estas organizaciones, a través de un Consejo de Vigilancia, deben velar por que los compromisos se cumplan. Es más, aunque no está expresamente previsto así en la ley, una vez definido el (o los) proyectos en cada organización territorial de base, al menos en el área rural y en zonas urbanas conformadas por migrantes rural-urbanos, la comunidad sigue aportando con su trabajo no calificado y los materiales del lugar, cada miembro según el beneficio que recibirá, y si alguno no cumple debe pagar multas (entrevistas a J. Balanza y F. Nina, 2016). Y además, en todo el país, múltiples organizaciones sociales funcionales se autoproveen de bienes colectivos¹⁵ bajo normas similares a las de la comunidad campesina.

13 También denominada sindicato por ser parte de una organización reivindicativa: la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia.

14 En Finot, 1990, un trabajo anterior a la descentralización de Bolivia, se proponía transformar a estas organizaciones de base en organizaciones públicas con la única condición de que todos y todas tuvieran igualdad de oportunidades de participar y que los gobiernos municipales, hacia los que se orientaría la descentralización, jugaran un papel subsidiario respecto a estas organizaciones. No se consiguió. Véase por qué en entrevistas, en Finot, 2016.

15 Las organizaciones políticas están orientadas a la generación de bienes públicos, las privadas, a la de bienes privados, y las organizaciones sociales a la de “bienes colectivos”, a los que todos sus miembros tienen igual derecho pero de los que todos los no miembros están excluidos (Finot, 2001).

Recuadro I-2

Las organizaciones territoriales de base en Bolivia antes del proceso de descentralización

1. La comunidad campesina

Dado que el actual Estado centralista casi no llega al ámbito rural, la población de éste encuentra su propia organización estatal en las tradicionales formas de organización democrática. Los problemas de la comunidad son discutidos en asamblea de jefes de familia, se planifica su solución y se evalúa las acciones emprendidas. La coordinación y dirección de la ejecución de lo decidido se confía a dirigentes democráticamente elegidos y con mandato revocable. En el campo, el apoyo del Estado, si existe, llega sólo en forma complementaria al esfuerzo de las comunidades: el ítem para el maestro de la escuela construida, la calamina [planchas recubiertas de zinc] para la posta, etc.

Las funciones de la asamblea son de información, decisión y evaluación sobre todo aquello de interés común. En la asamblea se planifica, se asigna tareas, se define el aporte de cada familia (en trabajo, materiales, alimentos o dinero) y se evalúa el cumplimiento de las responsabilidades asumidas y el avance de toda obra, servicio, celebración o cualquier otra actividad de necesidad o interés común. Así se organiza la comunidad para construir pequeñas represas, canales de riego, canalizaciones de ríos, escuelas, iglesias, postas sanitarias, caminos vecinales, etc., o para celebrar fiestas patronales o acontecimientos políticos o sociales.

2. La junta de vecinos

Las ciudades han crecido y la antigua asamblea de ciudadanos resulta imposible, pero los inmigrantes campesinos han reproducido su tradicional forma de gestión comunitaria en las juntas de vecinos. Dentro del ámbito del barrio, la “zona” o el pueblo, el rol del Estado también suele ser complementario al esfuerzo local. La comunidad toma la iniciativa y pone el trabajo y los materiales; la alcaldía u otra agencia gubernamental, poco más que los planos y los camiones.

De manera similar a lo que ocurre en la comunidad campesina, en la asamblea de vecinos se planifica y evalúa la solución de los problemas comunes. Los dirigentes representan a la comunidad ante las autoridades municipales y luego tienen a su cargo la coordinación de la ejecución de lo decidido por la asamblea. Al igual que las comunidades campesinas, las juntas de vecinos son pequeños gobiernos parlamentarios. Actualmente existe una junta vecinal en virtualmente todos los barrios y pueblos del país.

(a) Servicios básicos

Energía eléctrica: los vecinos compran los postes y los cables, contratan el transporte y aportan con mano de obra no calificada (en su mayor parte la de ellos mismos);

la empresa de energía eléctrica contribuye con el transformador, la conexión, la asistencia técnica y la mano de obra calificada.

Agua: los vecinos aportan las cañerías, las pilas, la excavación y la cobranza del servicio; la empresa municipal corre con el diseño, la conexión, la asistencia técnica y la mano de obra especializada. Si el acceso a la red de la empresa no es posible, los vecinos captan el agua mediante pozos y tanques, y las obras y el servicio corren enteramente por su cuenta.

Alcantarillado: el diseño de la obra, la asistencia técnica y la conexión están a cargo de la empresa, los vecinos asumen todo lo demás.

(b) Servicios sociales

Educación: los vecinos se hacen cargo de la construcción o ampliación de la escuela, el Ministerio de Educación y Cultura, de los sueldos de los maestros.

Salud: la junta coordina (o absorbe) a los comités populares [de salud, instituidos en 1983].

Deportes: coordina y apoya a las ligas que se organizan para cada deporte.

Fiestas: se ocupa de la fiesta patronal.

Fuente: Finot, 1990: 42-49 (resumen).

C. Cómo conciliar eficiencia con equidad

Que la provisión deba hacerse sobre la base de aportes locales plantea, sin embargo, un evidente problema de equidad pues los niveles de provisión dependerían directamente de los respectivos niveles de ingreso ciudadano. Por ello son necesarias transferencias que al menos aminoren las desigualdades. Oates (1972) las clasifica en dos tipos: condicionadas a aportes locales y/o a ser utilizadas en determinados fines (tales como educación y salud), y no condicionadas, siendo la finalidad de éstas reducir las diferencias de ingresos entre circunscripciones. No obstante, según se viene señalando desde 1999, hay una diferencia esencial entre condicionar según uso o al aporte local, o ambos, pues entre los diferentes tipos de transferencias a que estas diferenciaciones dan lugar sólo uno es plenamente favorable a la eficiencia y a la equidad: las transferencias de libre disponibilidad pero proporcionales al aporte local, más precisamente, al esfuerzo fiscal local medido como parte del ingreso de los habitantes (Finot, 1996 y 2001).

Con todo, en América Latina los casos más frecuentes son transferencias no vinculadas con el esfuerzo local, creando así el efecto de “papel matamoscas” (*fly paper*): obviamente los gobernantes locales se apegan a ellas puesto que no les implica ningún costo político. En los países de la región este condicionamiento

sólo existe en México, en las transferencias a los estados (Ramo 28¹⁶), y en menor medida en Colombia, a los municipios¹⁷.

Anwar Shah (2007a: 4-9) mantiene la diferenciación que hace Oates entre los condicionamientos: (a) sólo al uso –y entre estos según deban o no ser usados íntegramente en inversión–; (b) al uso y al aporte local; y (c) sólo al aporte local, distinguiendo entre estos últimos entre limitados e ilimitados. Sobre las transferencias condicionadas a que un porcentaje determinado del gasto sea financiado localmente, sólo afirma que “estimulan mayor control y apropiación local” y que “sería deseable establecer los porcentajes de aporte local tomando en cuenta la capacidad fiscal por habitante” (esto último sobre las no condicionadas al uso).

Sin embargo, desde el punto de vista de condiciones de eficiencia, la primera diferenciación que debe hacerse en las transferencias es entre aquellas de libre disponibilidad pero proporcionales al aporte local y todas las demás, pues las primeras son las únicas que favorecen la revelación local de preferencias y el consiguiente interés de los contribuyentes en el control del gasto, ya que éste implica un costo directo para ellos, es decir, una disminución de su ingreso disponible. En este caso, la función de las transferencias sería solamente tender a situar a todos en igualdad de condiciones: puesto que se trata de bienes públicos, que éstos tengan un mismo precio para el ciudadano en términos de proporción de su ingreso medio en cada localidad. De esta manera se conciliaría eficiencia no sólo con equidad, sino también con igualdad de derechos, entre éstos, el de igualdad de oportunidades para encarar su desarrollo territorial¹⁸.

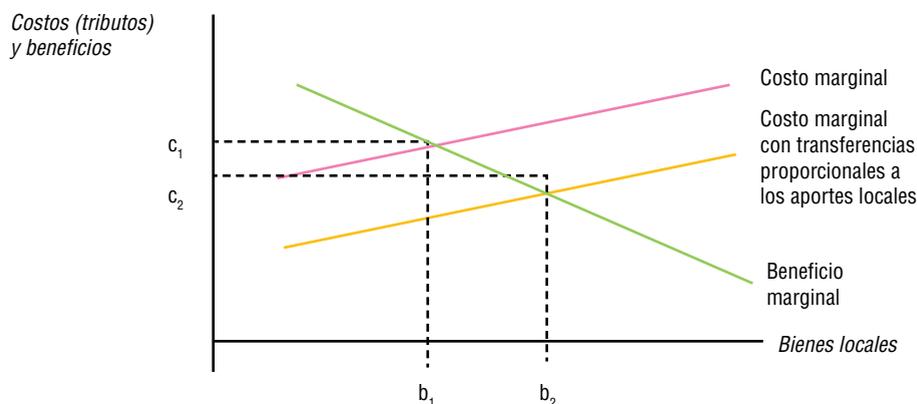
En efecto, solamente con este tipo de transferencias el mecanismo de revelación de preferencias es similar a si sólo se contara con aportes locales. En el gráfico I-1, obsérvese primero el caso en que una comunidad cuenta sólo con aportes locales, la recta “costo marginal”: mientras la provisión de bienes públicos sea inferior a b_1 , a los contribuyentes les convendrá aumentar su tributación pues, según se muestra con la recta “beneficio marginal”, el beneficio adicional que obtendrán de la mayor provisión será superior al respectivo costo adicional, hasta llegar a b_1c_1 . Más allá de este punto, los costos adicionales serán superiores a los beneficios adicionales. En términos microeconómicos, el punto límite b_1c_1 es aquel donde el beneficio marginal iguala al costo marginal.

16 Ramo 28: en México hay varios sistemas de transferencias a los estados, con diferentes números.

17 Donde, en un sistema de transferencias a los municipios muy condicionadas al uso, se contempla un incentivo al incremento en la recaudación local: 10% entre ponderaciones en que predominan número de habitantes (40%) y necesidades básicas insatisfechas (40%) (Finot, 2005).

18 Sobre la problemática de la ética en el desarrollo territorial, véase Cuervo, 2012.

Gráfico I-1
Optimización del gasto local sin y con transferencias proporcionales a los aportes locales



Fuente: elaboración propia.

Ahora bien, el efecto de las transferencias de libre disponibilidad proporcionales al respectivo esfuerzo local equivale simplemente a reducir el costo de proveerse de bienes locales, efecto que se muestra con la recta “costo marginal con transferencias”. Pero cada aumento en la provisión de dichos bienes implicará simultáneamente para la comunidad un costo (tributación) adicional (en el gráfico, similar al que tendría si no contara con estas transferencias). Sólo con este tipo de transferencias se podrá comparar el beneficio adicional con el costo adicional de cada decisión, condición básica de eficiencia para, en este caso, llegar a b_2c_2 .

D. Importancia de la representación y la participación

Otro aspecto que no contempla la teoría tradicional de la descentralización es la calidad de la representación y la importancia de la participación ciudadana para que las decisiones sobre provisión sean eficientes. Tampoco lo hace el enfoque denominado “de segunda generación” que, en cambio, pone acertadamente el acento en que los agentes públicos locales –particularmente los gobernantes– tienen intereses políticos y buscan maximizarlos dentro del contexto en que les toca operar, y que para que ello ocurra en menor medida se debe contar con un marco institucional que oriente los incentivos en el sentido contrario (Barja, Villarroel Böhr y Zabaleta, 2012)¹⁹.

¹⁹ Comparto la afirmación de estos autores: “La economía ha pasado de ser la ciencia de la administración de recursos escasos a ser la ciencia de la administración y el diseño de los incentivos” (*op. cit.*: 7). Esto es cierto, al menos en lo que se refiere a la economía de los asuntos públicos.

Sobre la representación, dado que dentro de cada circunscripción suelen existir subconjuntos geográficos con algunas demandas diferenciadas internamente, parece conveniente que la representación sea “territorial”²⁰ y respete identidades histórico-geográficas. Pero, dado que a través del tiempo el número de habitantes de cada distrito puede variar, a fin de que prevalezca el principio de igualdad jurídica del ciudadano es conveniente que en cada distrito se elija representantes en proporción al respectivo número de habitantes, lo que sería un sistema de representación territorial con corrección demográfica²¹.

Es más, para que los representantes reflejen fielmente las preferencias ciudadanas es recomendable la institución estadounidense del *recall*, es decir que, en caso de que una proporción preestablecida de ciudadanos no se sienta debidamente representada, se pueda someter a quien se eligió a nuevas elecciones, en las que también puedan participar los representantes o ejecutivos cuyo mandato esté en duda.

Por otro lado, dado que los políticos tienen sus preferencias personales, es deseable reforzar los incentivos para reducirlos mediante otras formas de participación equitativa que no sean sólo la votación; el límite de esta participación debe ser su costo social, es decir, su costo no sólo en términos de recursos financieros, sino también de oportunidad de los que participan.

En todo caso, lo deseable es que las decisiones reflejen lo más fielmente posible las preferencias ciudadanas; los representantes, que tienen sus propios intereses, no harían una representación adecuada si no hubiera además de las elecciones mecanismos obligatorios de participación y de control por parte de los representados. La participación puede ser directa, por ejemplo a través de consultas a las que los gobiernos locales deben convocar obligatoriamente, o indirecta, a través de partidos políticos y organizaciones sociales. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que estas últimas siempre representan intereses particulares y que las decisiones finales deben ser adoptadas en última instancia por representantes electos por toda la población o a través de consultas ciudadanas.

E. Delegación

Como es bien sabido, descentralizar es muy diferente de desconcentrar. Este último concepto suele referirse al caso en que un gobierno central localiza

20 “Representación territorial”, es decir, representantes electos según distritos dentro de cada circunscripción, lo que no significa que representen sólo a su territorio. Este concepto se refiere solamente a la forma de elección.

21 De hecho, la representación territorial, pero subordinada a la proporcional, predomina en los casos donde la democracia se construyó sobre la base de la comuna, como en Europa occidental y los Estados Unidos. En las organizaciones indígenas de los Andes, la *marka* aymara está integrada por representantes de las comunidades de base (por lo demás, según ya se mencionó, muy similares a la antigua comuna europea).

administraciones fuera del centro geográfico. Pero en muchos casos resulta más conveniente que un gobierno central, en vez de crear administraciones desconcentradas, aproveche las administraciones de gobiernos locales. Por supuesto, no puede hacerlo directamente, sino a través del respectivo gobierno local, dando lugar a un caso de *delegación*.

Entonces, para fines de control y rendición de cuentas, conviene distinguir claramente entre los servicios que brindan las administraciones locales ejecutando decisiones políticas locales y aquellos otros en que están ejecutando decisiones centrales, según lo advirtieran Campbell *et al.* (1991)²².

F. Cómo producir lo que se va a proveer

Otra decisión crucial para la eficiencia es cómo producir lo que se va a proveer, más precisamente, con qué factores productivos e insumos se producirá cada bien público y cómo se los combinará, a fin de obtener una máxima relación beneficio social-costos. El problema aquí radica en que, mientras en el caso de los bienes provistos privadamente es posible aproximarse a este resultado creando condiciones para la libre competencia, cuando se trata de bienes generados directamente por gobiernos y administraciones y establecimientos públicos, ese mecanismo sólo opera muy limitadamente: en la medida en que haya competencia entre gobiernos locales. En algunos casos, tales como la generación de normas, no hay alternativa: la producción final debe estar a cargo de órganos de gobierno –en este caso, legislativos– pero en otros, como infraestructura de transporte y servicios de salud y educación, la producción de bienes públicos puede estar a cargo de organizaciones privadas, y aun sociales, bajo regulación pública.

Dado que con frecuencia también se centraliza en gobiernos –tanto nacionales como subnacionales– decisiones sobre cómo producir aquello que podría ser producido más eficientemente por organizaciones diferentes a las administraciones públicas, puede ser conveniente para la eficiencia descentralizar algunas de estas decisiones. Para diferenciar este concepto del de descentralización tal como ha sido definido más arriba, lo hemos denominado de *descentralización económica*.

22 En la publicación que sirve de antecedente a esta sección (Finot, 2001) se analizó el concepto “descentralización administrativa”, utilizado en los procesos de Chile y de Bolivia y definido como un proceso de transferencia de competencias exclusivamente administrativas a autoridades electas o no. Se definía el concepto “descentralización operativa” para los casos en que dicha transferencia se hacía a gobiernos electos, diferenciándolo del de “delegación” porque la descentralización sería definitiva mientras que la delegación puede ser suspendida en cualquier momento por el principal. Sin embargo, la “descentralización operativa” también puede ser suspendida por el mismo gobierno que la creó, si fuera necesario a través de una ley, lo que sería muy difícil en el caso de la descentralización política. Se adopta entonces el concepto de delegación para referirse a casos donde administraciones de gobiernos locales deben ejecutar decisiones del gobierno central sobre qué, cuánto y con qué recursos proveer.

Descentralización económica sería el proceso de transferir decisiones sobre cómo producir desde mecanismos político-administrativos hacia la competencia económica. Y no solamente a organizaciones privadas; también se puede incluir en la descentralización económica a establecimientos públicos que compitan bajo condiciones de mercado.

Según consenso generalizado, el funcionamiento de los mercados en general debe ser regulado a fin de que sea socialmente beneficioso, pero cuando se trata de producir bienes que son provistos públicamente, se requiere de regulaciones adicionales. En efecto, por un lado, proveer un bien público siempre será una decisión política, pero con la descentralización económica se busca que la producción de este bien se beneficie de los resultados de la competencia. Para que estos procesos se den bajo condiciones de máximo beneficio y mínimo costo sociales, es necesario generar condiciones de libre competencia, lo que se denomina “cuasimercados”, técnica sobre la que existe abundante literatura especializada y experiencia mundial.

En síntesis, la descentralización económica puede dar buenos resultados, pero es indispensable una adecuada regulación y, sobre todo, que esa regulación se cumpla. En Chile, por ejemplo, gran parte de la infraestructura vial no sólo es construida, sino también financiada, por privados, y éstos recuperan su inversión –incluido el mantenimiento– cobrando peajes, y después de haberla recuperado la entregan al Estado; y los recursos públicos para este fin son destinados a áreas fronterizas o de menor desarrollo relativo.

G. Ineficiencia y corrupción

Se denomina *ineficiencia asignativa* a la diferencia entre lo que el conjunto de ciudadanos recibe y lo que espera recibir por lo que aportan a través de tributos, es decir, la distancia entre beneficio y costo sociales. Un factor importante de ineficiencia asignativa suele ser la *ineficiencia productiva*, que se da cuando la combinación de factores productivos e insumos para generar un bien público no es la menos costosa. La ineficiencia productiva es más frecuente en el caso de servicios prestados directamente por administraciones públicas, ya que una menor calidad en la prestación de los servicios no tendrá repercusiones inmediatas ni en gerentes públicos ni en funcionarios, como podría tenerlas en el caso de bienes producidos privadamente. Para superar esas limitaciones han sido desarrollados técnicas de control y estímulos administrativos. Por otro lado, incluso en casos de descentralización económica, como externalización, las asignaciones a través de cuasimercados pueden ser deficientes sobre todo cuando no funcionan los mecanismos de control.

Los problemas de ineficiencia –de no correspondencia entre preferencias ciudadanas y provisión de bienes públicos– se multiplican a través de la *corrupción*.

Se suele distinguir entre corrupción administrativa y corrupción política (Tanzi y Davoodi, 1997)²³. La primera se da cuando los funcionarios administrativos reciben un pago personal (“coima”, en algunos países) a cambio de un servicio que deben prestar gratuitamente, o por acelerar un trámite en perjuicio de otros. Obviamente, el costo del servicio se encarece no sólo para quienes hacen el pago, sino también, en términos de costo de oportunidad, para aquellos cuyo trámite es retrasado. Esta forma de corrupción es frecuente cuando no se hace reclutamiento por meritocracia y no existe carrera funcionaria: los accidentales funcionarios aprovechan su situación para obtener beneficios adicionales.

Pero la forma de corrupción más costosa es la corrupción política, que se da cuando hay compra de votos, clientelismo o fraude. Este último caso se da típicamente a través de sobrepregios en compras y contratos del sector público en favor de quienes deciden a quién comprar o contratar (llamadas “coimisiones” en algunos países, por consistir en porcentajes sobre el valor de los contratos). El destino de estos sobrepregios suele ser los partidos a quienes deben su cargo los que adoptan las decisiones, pero una parte va directamente en beneficio personal. Así se conforma una clientela con empresarios “amigos” y se financia en gran parte la política en América Latina, según se está comprobando en muchos países, como Brasil, Argentina e, incluso, Chile. Estos casos corresponden a gobiernos nacionales, pero es evidente que, al ser la corrupción en América Latina parte de la cultura colonial de la prebenda, también es frecuente en gobiernos subnacionales, como se está descubriendo en lo que se refiere a la provincia de Santa Cruz, en Argentina

La corrupción política conduce a casos extremos de ineficiencia asignativa: no sólo se está aumentando el costo del bien público provisto, también se perjudica gravemente el beneficio, pues quienes pagan el sobrepregio pagan también por un menor control de la calidad de lo que están vendiendo. Más aún: con alguna frecuencia, proyectos así elegidos, ¡ni siquiera estaban entre las prioridades de las preferencias ciudadanas! Sólo se optó por ellos porque implicaban un mayor beneficio para quienes tomaron la decisión. Obviamente, el que paga es el ciudadano común.

Una de las principales obligaciones de los cuerpos de representantes es controlar que no haya corrupción. Esto es posible cuando existen los incentivos legales y los recursos financieros para hacerlo. Pero aun así resulta más difícil cuando los representantes de la oposición al partido del alcalde o del gobernador son muy minoritarios o, peor aún, cuando la corrupción forma parte de la cultura y se acepta que los gobernantes de turno aprovechen la oportunidad para

23 Otra clasificación, más reciente: corrupción burocrática, gran corrupción (estas dos similares a la clasificación de Tanzi y Davoodi), captura de gobiernos por grupos empresariales y favorecimiento gubernamental a una clientela de proveedores aliados o amigos (Shah, 2007b).

enriquecerse a cambio de que “hagan obra”. Para combatir la corrupción local suelen existir mecanismos de contraloría desde el gobierno central, pero cuando la forma de nombramiento del contralor nacional no garantiza independencia, con frecuencia no se investiga a los gobiernos locales afines al partido de gobierno en el nivel nacional.

En todo caso, lo mejor es que existan también incentivos para que sean los propios ciudadanos quienes controlen a sus gobiernos locales. Para ello es imprescindible, por un lado, que estos últimos proporcionen obligatoriamente a los ciudadanos información inteligible y universalmente asequible –y esto debe estar definido legalmente por normas nacionales– y, por otro lado, que participar en el control reporte a los ciudadanos un beneficio superior al costo de oportunidad de esta participación. Una condición fundamental para que esto sea así es que el gasto local dependa directamente de sus aportes, ya que así el ciudadano percibirá más fácilmente que la corrupción le implica un perjuicio. Y, por supuesto, si el gasto local no se basa en los aportes ciudadanos, el interés por controlar dicho gasto será mínimo, si alguno.

Todas estas son tareas pendientes en toda América Latina, donde “no haber logrado involucrar a los ciudadanos en las decisiones estatales que afectan directamente a su ingreso sería en última instancia la principal explicación de que la descentralización no haya generado los resultados esperados en términos de participación ciudadana y eficiencia” (Finot, 2001: 107).

2. Bienes territoriales y bienes sociales²⁴

A. Diferenciación de la demanda de los bienes públicos provistos localmente

La infraestructura de transportes y los servicios de salud y educación públicas están entre los bienes públicos que se descentraliza más frecuentemente. ¿Tienen una demanda diferenciada? ¿Son bienes locales? Empecemos por definir bienes locales: normativamente, serían aquellos cuyo contenido y/o cuantía es conveniente que correspondan a preferencias localmente diferenciadas, reveladas al comparar beneficios con costos (costos para la población involucrada) de cada solución alternativa.

En el caso de bienes tales como infraestructura subnacional de transportes, parece evidente que se trata de bienes cuya demanda se diferencia según características geográficas, y será conveniente que el proceso de provisión se adecue enteramente a esa demanda diferenciada.

24 Esta sección ha sido desarrollada sobre la base de trabajos anteriores del autor (Finot, 2001 y, particularmente, Finot, 2007).

Pero en cuanto a servicios de salud y educación, ¿se diferencia la demanda? Sobre “qué proveer”, tanto en servicios de salud como en los de educación, existe un amplio ámbito de preferencias nacionales comunes, pero en ambos hay también algunas diferenciaciones geográficas: en los de salud, por perfiles epidemiológicos, y en los de educación, será preferible que los estudiantes partan del conocimiento del entorno inmediato a que los contenidos sean idénticos en todo el país. Y en ambos, la organización territorial de la provisión se diferencia claramente en función de la distribución y características de los asentamientos humanos, y de factores naturales y servicios de infraestructura existentes. Sin embargo, respecto a “cuánto proveer”, al tratarse de derechos sociales que suelen estar garantizados constitucionalmente, sería obligatorio garantizar mínimos iguales a todos los habitantes²⁵, independientemente de dónde vivan²⁶.

En el gráfico I-2 se hace una síntesis de esta situación: mientras en el caso de la infraestructura de transporte la demanda se diferencia tanto cualitativa como cuantitativamente, en el segundo, si bien se diferencia en organización de la provisión y parcialmente en contenidos, no hay discrepancias en lo que se refiere a garantizar niveles mínimos de satisfacción: la demanda es la misma.

Gráfico I-2
Diferenciación de la demanda de bienes provistos localmente:
¿qué decisiones es conveniente descentralizar?

DECISIONES SOBRE	QUÉ PROVEER	CUÁNTO PROVEER
Infraestructura de transporte	SÍ	SÍ
Servicios de Salud y Educación	PARCIALMENTE	MÍNIMOS NO

Fuente: elaboración propia.

Este análisis permite diferenciar, en los bienes provistos localmente, entre “territoriales” y “sociales”:

- *Bienes territoriales* serían aquellos que tienen una demanda plenamente diferenciada y, por tanto, su provisión puede ser completamente descentralizada.

25 Ver Fleury *et al.*, 2013.

26 Incluso en el país federal por excelencia, EE. UU., se busca garantizar mínimos en educación en todo el territorio nacional: mientras algunos estados llegan a cubrir enteramente el costo de este servicio, otros, como New Hampshire, reciben transferencias de hasta por un 91% de este costo (Shah, 2007a).

- *Bienes sociales*: aquéllos para los que, aunque la demanda esté cualitativamente diferenciada, cuantitativamente se debe garantizar un mínimo igual a todos los habitantes o familias en el país.

También puede haber *bienes mixtos*, que en parte son territoriales y en parte sociales. Por ejemplo, servicios básicos, como provisión de agua potable y alcantarillado, electricidad e internet, serían bienes sociales si se decidiera garantizar mínimos de consumo familiar e individuales, subsidiándolos cuando fuera necesario, y territoriales en tanto insumos para la producción.

Si se admite esta diferenciación, queda claro que también tiene que haber una diferenciación en los sistemas de financiamiento. En ambos casos se debe contemplar igualdad de derechos: en el de bienes territoriales se trataría de un derecho colectivo al desarrollo territorial, mientras que en el de los bienes sociales, de derechos individuales o familiares, para los que el Estado en su conjunto les garantice un mínimo, pero también tomando en cuenta la condición de eficiencia ya analizada: que la provisión de lo descentralizado se base en el esfuerzo local a fin de que las decisiones al respecto sean adoptadas comparando beneficios con costos.

B. Dos sistemas de transferencias

Con frecuencia los sistemas de transferencias están orientados a apoyar el desempeño de competencias descentralizadas, sin diferenciar entre bienes territoriales y bienes sociales. Sin embargo, se debería hacer una clara distinción entre transferencias “territoriales”, en principio de libre disponibilidad, destinadas a los gobiernos subnacionales, y transferencias “sociales”, destinadas a personas y hogares, financiadas por distintos niveles del Estado.

a) Transferencias territoriales

En el caso de los bienes territoriales, es posible y conveniente que las decisiones sobre qué, cuánto y con qué parte del ingreso ciudadano (tributos locales) proveer sean adoptadas autónomamente, y las transferencias deberían jugar un papel complementario a las decisiones locales. ¿Cómo? A fin de conciliar eficiencia con equidad, haciendo que sean de libre disponibilidad pero proporcionales a los esfuerzos fiscales locales, medidos éstos en relación al ingreso medio de los respectivos ciudadanos²⁷, según se propuso en el punto I.1.C. La solución sería

27 Concepto similar al de “presión fiscal”, que se usa con frecuencia para referirse a la parte del ingreso nacional que se dedica al pago de tributos, pero que no se suele usar aplicado al caso de los gobiernos subnacionales, como aquí se propone.

equitativa: los ciudadanos de cada localidad decidirían libremente cuánto de su ingreso desean dedicar a proveerse de bienes locales, y a igual porcentaje de esfuerzo fiscal correspondería un mismo monto de provisión, independientemente de la cuantía absoluta de dicho ingreso. Para aproximarse mejor a este objetivo, habría que ponderar esas transferencias según carencias y costo relativo de la provisión. Las transferencias por habitante a un municipio con menor equipamiento público deberían ser relativamente mayores que las destinadas a municipios más equipados. El principio de equidad sería único: todos tienen el mismo derecho a dotarse de bienes públicos territoriales.

b) Transferencias sociales

En cambio, en el caso de los bienes sociales, lo adecuado sería que, en contenido, se definiera localmente lo que corresponda a demandas diferenciadas y nacionalmente lo demás, pero el mínimo que en términos cuantitativos se debe garantizar a todos los habitantes no puede depender de decisiones sobre pago de tributos locales. Sin embargo estos servicios sí podrían ser financiados parcialmente por las comunidades locales, y el gobierno central complementar lo que faltara. De hecho, ya se hace así en Colombia y Chile, y en Brasil para el caso de la salud²⁸. También se debería tener en cuenta que el costo de la provisión varía según localización: es más caro proveer servicios a población dispersa. Para esto último puede ser útil la experiencia chilena.

c) Integración de ambos sistemas

Aunque en el caso de las transferencias territoriales se trataría de transferencias a gobiernos locales, y en el de las sociales, de transferencias de todo el Estado a familias y personas, ambos sistemas de financiamiento podrían estar vinculados y reforzarse entre sí. Siguiendo en esto a Brasil, los gobiernos locales podrían aportar porcentajes fijos de sus ingresos –tributos locales más transferencias territoriales– para salud y educación, y lo que faltara para completar mínimos ser aportado por el nivel central. Es más, los gobiernos locales serían libres de gastar más de esos porcentajes mínimos si sus comunidades así lo decidieran; por ejemplo, si la localidad ha desarrollado ventajas competitivas en alguno de estos sectores.

28 En Brasil, en lo que se refiere a educación, las transferencias se orientan a garantizar salarios mínimos a los docentes. Sobre salud en Colombia, véase Camacho y Flórez, 2012, y sobre gasto social en Chile, Flores y Rodríguez, 2010.

d) Reunificación de los procesos productivos

En lo que se refiere a salud y educación, en América Latina se solía descentralizar sólo la responsabilidad sobre infraestructura (y a veces insumos y parte del equipamiento), mientras que el personal profesional seguía dependiendo del nivel central.

Claramente, no resulta conveniente que: (i) las decisiones sobre combinación de factores productivos e insumos para la producción de estos servicios estratégicos sean adoptadas sólo a través de mecanismos políticos; y (ii) que una parte (el personal) sea decidida por el gobierno central y la otra (equipamiento, infraestructura e insumos), por los gobiernos locales, puesto que ello ocasiona una grave distorsión en la producción de estos servicios al divorciar las decisiones sobre combinación de factores de producción e insumos, lo que resulta en una calidad muy baja en las prestaciones, perjudicando particularmente a la población más pobre, que es la que no tiene otras opciones.

Lo conveniente sería que se reunificara estas decisiones, pero no en algún nivel de gobierno sino de establecimiento, lo que no es contradictorio con que éstos deban cumplir las regulaciones que correspondan a los respectivos gobiernos (incluidas las del gobierno central sobre personal en el caso de las organizaciones públicas).

En este sentido, son interesantes las experiencias brasileña y colombiana en materia de salud: la prestación de los servicios está a cargo de organizaciones tanto públicas como privadas (“filantrópicas” en Brasil), bajo regulaciones de los gobiernos central y locales, pero con financiamiento público; y los pacientes pueden escoger dónde ser atendidos. Ello no significa, sin embargo, que el servicio sea gratuito en todos los casos. Al contrario, en Colombia y Chile los usuarios deben pagar una parte del costo según su respectivo nivel de ingresos, y los servicios sólo son completamente gratuitos para los indigentes, siendo las administraciones municipales las encargadas, por delegación, de evaluar estos niveles de ingresos. Se conforma así un sistema de “subsidios a la demanda”, en que los usuarios revelan preferencias al escoger el establecimiento donde se harán atender.

En cuanto a educación, es interesante la experiencia chilena sobre educación subsidiada. Esta consistía en que el Estado asignaba a establecimientos privados aproximadamente la misma suma que a los establecimientos públicos, teniendo derecho los primeros a cobrar una tarifa para cubrir los costos de infraestructura que, en el caso de los establecimientos públicos, eran cubiertos por el respectivo gobierno municipal. En las pruebas de aptitud para ingresar a las universidades, los egresados de establecimientos privados subvencionados siempre obtenían, en promedio, mejores resultados que los provenientes de establecimientos públicos. Desde el punto de vista económico, esta diferencia puede ser atribuida a que (i) en la educación pública se había separado las decisiones sobre combinación de

factores de producción e insumos entre el gobierno central y los locales; y (ii) no se había eliminado completamente el factor ingreso para que los usuarios pudieran escoger libremente entre establecimientos (los subvencionados recibían a aquellos provenientes de familias con mayores ingresos).

Ambos factores han sido eliminados con la actual reforma educativa: (i) se ha reunificado las decisiones sobre producción al asignar la responsabilidad de la producción del servicio a “sostenedores”, que pueden ser, indistintamente, municipalidades o personas jurídicas de derecho privado; y (ii) en adelante, lo asignado a estos establecimientos cubrirá todo el costo, pero los de derecho privado no podrán tener fines de lucro. En otras palabras se ha situado en igualdad de condiciones a los establecimientos públicos y privados encargados de entregar educación gratuita (Chile, 2009).

En todo caso, se haga efectiva una descentralización económica o no, los sistemas de transferencias sociales estarían destinados a financiar ya no a gobiernos locales sino, en última instancia, a organizaciones públicas y no públicas, con el objetivo de garantizar mínimos iguales a toda la población. Dichas organizaciones, para recibir este financiamiento, estarían obligadas a cumplir las regulaciones que correspondan a cada nivel en lo que les compete.

C. La función estabilidad

En lo que precede se ha revisado aquello relacionado a eficiencia en las asignaciones y equidad en la redistribución. Es necesario señalar, finalmente, la necesidad de que la descentralización contribuya también a la estabilidad, y no al contrario como, según se mencionó, ocurrió en Argentina y Brasil durante la crisis de los ochenta, cuando la deuda subnacional fue una de las causas de las recesiones ocasionadas por “la crisis de la deuda”. Una de las políticas desarrolladas para que esto no vuelva a suceder fue la adopción de leyes de responsabilidad fiscal, que limitan la capacidad de endeudamiento del gobierno nacional y de los subnacionales. Sin duda leyes como éstas, ahora en vigencia en prácticamente todos los países de la región, son indispensables, pero ello no libera a los gobiernos centrales de continuas presiones de los subnacionales para que se les asigne más transferencias.

En cambio, un sistema como el propuesto, donde el gasto local dependería de aportes también locales, (i) generaría límites automáticos al gasto, ya que aumentar el monto de las transferencias territoriales –e incluso la capacidad de endeudamiento– dependería de la voluntad ciudadana de aumentar la tributación sobre sus ingresos; (ii) los aumentos en mínimos en bienes sociales dependerían no sólo del nivel central, sino de aumentos de los ingresos de los gobiernos subnacionales. En todo caso, se podría establecer que el aumento de esos mínimos esté directamente vinculado con el crecimiento a largo plazo de la economía.

3. El desarrollo económico territorial

A. Bases teórico-empíricas

El hecho de que la descentralización pueda ser la manera más eficiente de organizarse para la provisión de bienes públicos tendría, además, una importancia decisiva para el desarrollo económico, al crear incentivos para aprovechar al máximo capacidades geográficamente diferentes: recursos naturales, culturales y humanos particulares de territorios distintos cuyos habitantes tienen culturas e identidades compartidas.

En efecto, si bien el desarrollo económico depende básicamente de desarrollos institucionales nacionales –e incluso internacionales, como los acuerdos de comercio–, las actividades productivas innovadoras suelen concentrarse en determinadas regiones, muy localizadas, dentro de cada país. La teoría del desarrollo económico territorial parte de investigar cómo se dieron esos procesos locales y en qué medida pueden ser reproducidos en otras regiones.

Para empezar, los procesos productivos ya no se dan dentro de una sola gran empresa donde se fabrican todas las piezas –el “fordismo”– sino a través de *clusters* o aglomeraciones de empresas de menor dimensión complementarias entre sí (Piore y Sabel, 1984; Aydalot, 1986; Saxenian, 1996; Porter, 1999). Otro hallazgo importante es que, si bien la aglomeración de actividades se autorrefuerza, junto con ello se dan también “fuerzas centrífugas”: costos crecientes del suelo, del transporte, congestión, contaminación... (Fujita, Krugman y Venables, 1999)²⁹.

Es más, según lo pudo comprobar Putnam (1993a) en un estudio clásico en que investiga por qué en Italia, bajo el mismo proceso de descentralización, unas regiones se desarrollaron y otras no, lo decisivo para que ello hubiera ocurrido serían las diferencias en capital social o la “preocupación por lo público, por relaciones públicas igualitarias, y un tejido social basado en la confianza y la cooperación” (Putnam, 1993: 24). El desarrollo del capital social es obviamente más fácil dentro de territorios cuyos habitantes tienen una cultura e identidad compartidas. Corroborando estos hallazgos, en 1997 Knack y Keefer demostraron en un estudio realizado en 29 países que el capital social es determinante para el desempeño económico. Y, refiriéndose a la confianza, Peyrefitte (1995) demostró que el desarrollo depende de que las sociedades se liberen de las inevitabilidades del destino natural y decidan confiar en sí mismas y en los otros, en su capacidad creadora y de innovación para progresar. En otras palabras, de que abandonen el extractivismo.

Todo ello permite vislumbrar que nuevos territorios también pueden lograr lo que consiguieron otros actualmente exitosos. Sin embargo, para ello sería

29 Sobre la geografía económica actual y sus tendencias, véase Banco Mundial, 2009.

indispensable: (i) que el Estado esté descentralizado, a fin de permitir concertaciones público-social-privadas locales para aprovechar las ventajas competitivas de cada territorio y adaptarse rápidamente a las fluctuaciones de la demanda; y (ii) políticas nacionales que favorezcan el desarrollo del capital social.

¿Cómo enfocar estas últimas? El análisis de Putnam (1993) confirma la aproximación neoinstitucionalista: lo que favoreció el desarrollo en las regiones exitosas fueron instituciones informales desarrolladas a lo largo de siglos. Dada la importancia de las instituciones, podría ser decisivo descubrir las instituciones informales de una sociedad y, sobre esta base, tal como se creó y desarrolló el derecho romano, *favorabilia amplianda et odiosa restringenda* (reforzar las inclusivas y restringir las extractivas a través de la institucionalidad formal)³⁰.

En síntesis:

El contexto teórico actual se caracteriza por una gran diversidad de enfoques que abordan el problema del desarrollo territorial a partir de una amplia gama de factores explicativos, desde aquellos tradicionales como la infraestructura física, pasando por las formas de organización empresarial y las estructuras productivas, e incorporando nuevos factores relacionales como la confianza, la creatividad, la cultura e identidad y la resiliencia (Riffo, 2012: 37).

¿Cómo hacer viable un desarrollo económico territorial que sienta las bases para superar el extractivismo? Además de una descentralización en los términos aquí planteados y de optar por incentivar el desarrollo de las instituciones inclusivas, sería indispensable contar también con políticas de Estado para el desarrollo de recursos humanos (resultan claves las de salud y nutrición y de educación) y el aprovechamiento sostenible de recursos naturales, así como regulaciones y apoyo al emprendimiento que favorezcan la innovación. Pero también: (i) que los gobiernos locales cuenten con competencias para decidir todo lo que se refiera a servicios de infraestructura de su respectivo ámbito; y (ii) que se incentive el asociativismo entre gobiernos locales, a fin de que las circunscripciones políticas coincidan lo más posible con configuraciones territoriales.

Ampliando lo primero, los respectivos gobiernos locales deberían tener las competencias necesarias para decidir sobre provisión de servicios de infraestructura (transportes, energía y comunicaciones), políticas de capacitación e, incluso, sobre contenidos de educación básica y media, en lo que se refiera a sus respectivos ámbitos.

Sobre lo segundo, es importante que las asociaciones territoriales tengan carácter temporal –a fin de que sus partes integrantes puedan adecuarse a cambios en los mercados– pero público, para que los gobiernos centrales puedan ampliar

30 La diferenciación entre instituciones inclusivas y extractivas pertenece a Acemoglu y Robinson (2012), quienes convincentemente explican a través de ella “por qué fracasan los países”.

sus competencias y hacerles transferencias adicionales en función de la escala que asuman. Para ello es importante tener en cuenta la experiencia de Brasil, donde desde 1998 los *consórcios territoriais* tienen carácter público (Brasil, 2005).

B. Estrategias de desarrollo económico territorial

a) Elaboración de estrategias de desarrollo económico territorial³¹

Para elaborar la estrategia de desarrollo de un territorio en particular se debe tomar en cuenta que:

Las dinámicas económicas que impulsan el desarrollo de un territorio determinado pueden estar lideradas por fuerzas internas o provenir de dinámicas externas. Desarrollo endógeno es aquel que se soporta en el aprovechamiento de las capacidades propias, de su capacidad de crecer a partir de sus dotaciones territoriales, de las redes económicas productivas y de las cadenas de valor que se retroalimentan al interior del espacio económico territorial. En contraste, el desarrollo exógeno de un territorio es el que depende de las dinámicas territoriales que ocurren en el exterior y que lo integran en forma subsidiaria, convirtiéndolo en parte periférica de un territorio de mayor nivel o de un polo dinámico. En realidad lo común es una combinatoria de ambos modelos, sin embargo uno de ellos prevalecerá (Buitelaar *et al.*, 2015: 27).

En la región ya existe bastante experiencia sobre elaboración de estrategias de desarrollo económico territorial. Como punto de partida, y en busca del desarrollo endógeno, es muy importante poder contar con regionalizaciones elaboradas sobre estudios geográficos completos. Ya en una región específica, un camino recomendado es fortalecer una o dos vocaciones comprobadas o descubrir potencialidades hasta ahora desconocidas o poco valoradas; en todo caso, actividades económicas para las que el territorio tiene o puede tener ventajas únicas, y en función de ello definir estrategias en las que se involucren todos los ciudadanos, en mayor o menor medida. Ya que las regiones económicas no suelen coincidir con circunscripciones políticas, la tarea de descubrir esas ventajas tiene que ser encarada conjuntamente por los varios municipios comprendidos dentro de la región, preferiblemente junto con el respectivo gobierno de nivel medio.

Logrados estos acuerdos iniciales, el primer paso sería invertir en estudios en profundidad y diagnósticos que comprendan: (i) los servicios que determinan

31 En este punto se hace una breve síntesis de las conclusiones del autor en esta materia, a partir de su experiencia, primero como consultor independiente, y luego como profesor en cursos de desarrollo local en toda la región, siendo funcionario del ILPES (CEPAL) (1993-2007). La técnica de empezar por descubrir vocaciones o potencialidades ha sido desarrollada en el ILPES apoyándose principalmente en el enfoque de Sergio Boisier (véase una síntesis de este enfoque en Boisier, 1999).

la calidad de los recursos humanos; para empezar, nutrición y salud, pero, sobre todo, establecimientos educativos, y si no hubiera de educación técnica y superior, los que estén más próximos; (ii) servicios de infraestructura: de transportes, energía y comunicaciones; (iii) recursos naturales y ventajas –o desventajas– de localización; (iv) principales actividades económicas actuales, sus proveedores y mercados; (v) organizaciones públicas y sociales.

Sobre esta base, y tomando en cuenta las estrategias de desarrollo de los respectivos gobiernos de nivel medio y nacional, definir cómo fortalecer vocaciones comprobadamente favorables y/o seleccionar alternativas económicas nuevas: algunas actividades productivas de bienes o servicios, o comerciales en las que la región tendría, o podría aumentar o desarrollar en breve plazo, ventajas únicas, dada la “evolución del entorno” (Boisier, 1999), que comprende desde territorios vecinos hasta la economía global. Sobre todo en este paso es importante contar con expertos externos que ayuden a realizar estos hallazgos, pues las colectividades locales, al estar acostumbradas a sus respectivos entornos, no suelen descubrir sus ventajas competitivas.

A partir de este momento, es decisivo involucrar a toda la ciudadanía a través de medios de comunicación y sus representantes políticos y sociales, y a la(s) universidad(es), a fin de que la estrategia finalmente adoptada sea compartida por todos. El siguiente paso es hacer una preevaluación de alternativas sobre la base de los respectivos estudios económicos, preevaluación que debe incluir estudios preliminares de mercado, consultas con posibles inversionistas de dentro y fuera de la región y beneficios en mayor o menor medida para todos sus habitantes. Luego, evaluar más a fondo unas pocas alternativas, donde lo decisivo serían los estudios de mercado elaborados con los posibles inversionistas, obtener compromisos de éstos y, finalmente, elegir una o dos que fueran las más convenientes.

En la estrategia de desarrollo territorial se determina detalladamente qué tiene que hacer la colectividad local –a partir de, si fuera el caso, la conformación de una mancomunidad–, qué los inversionistas y qué la(s) universidad(es), para desarrollar esa vocación. Entre lo que debe aportar la comunidad local a través de su(s) respectivo(s) gobiernos locales, figuran infraestructura, servicios básicos e inversión en recursos humanos. Si bien es imprescindible la participación de los representantes sociales y académicos durante la elaboración de la estrategia, ésta debe ser finalmente aprobada por los respectivos órganos de representantes políticos, preferiblemente previa consulta ciudadana en la que, además de posibles beneficios, se establezca claramente los costos en términos de la parte que será cubierta por la población civil a través de incrementos temporales en impuestos y contribuciones.

Finalmente, se debe tener permanentemente enterada a la comunidad de la ejecución de la estrategia, e ir innovando a medida que ésta avanza, siempre informando sobre este desarrollo y tendiendo a reducir los aportes ciudadanos en lo

que se refiere a inversiones para la estrategia, a medida que ésta da los resultados positivos previamente estimados.

b) Articulación entre niveles

Si bien los gobiernos subnacionales tienen competencias en materia de servicios de infraestructura, y pueden tenerlas en materia de educación y capacitación, es evidente que las ventajas competitivas de un territorio sólo pueden ser desarrolladas en relación con servicios de infraestructura y recursos humanos de ámbitos más amplios. A fin de hacer viable el desarrollo económico territorial, es necesaria una concertación entre los distintos niveles del Estado.

Para ello es recomendable que los gobiernos de cada uno de ellos reduzcan su campo de acción al nivel que les corresponda: que no haya interferencia del gobierno de un ámbito más amplio en decisiones que correspondan a ámbitos más reducidos.

Los trabajos encaminados a definir planes de desarrollo deberían comenzar más o menos simultáneamente en todas las circunscripciones, y los representantes territoriales contar con información respecto a alternativas de desarrollo en las circunscripciones de menor ámbito por las que fueron electos. En una estructura territorial típica nación-gobierno intermedio-municipio, en el plan nacional se deberá definir una estrategia de desarrollo dentro del ámbito mundial y los proyectos que correspondan a este nivel: el país dentro del ámbito internacional. Pero durante su proceso de aprobación, los representantes territoriales (por lo general, los senadores) deben estar en conocimiento y hacer valer las alternativas de desarrollo de las circunscripciones intermedias por las que fueron electos (en Bolivia, el departamento).

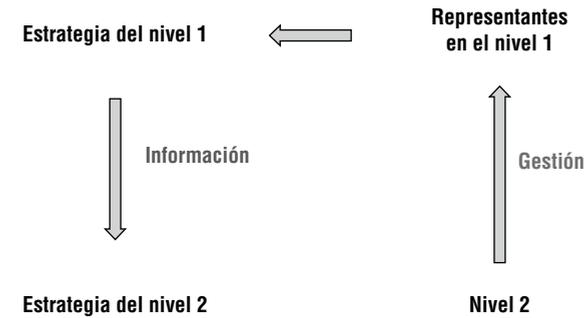
Aprobado el plan nacional, el del nivel intermedio (departamental) será discutido tomando al plan nacional como insumo. En esta discusión y definición final participarán, a su vez, miembros de la asamblea en el nivel intermedio (departamental) que han sido electos por distritos configurados por municipios, y deben estar en conocimiento y hacer valer las alternativas de desarrollo de las mancomunidades y municipios que integran su distrito. Finalmente los planes municipales y de mancomunidades municipales serán definidos tomando como insumos los respectivos planes plurinacional y del nivel intermedio (departamental), pero en su consideración y definición participarán, en las mancomunidades, los representantes de cada municipio, y en los municipios, concejales electos por distrito municipal que harán valer los intereses de sus respectivos electores. En Brasil se hace compatibles los planes nacionales con los subnacionales de esta manera.

La aprobación de planes se sucedería según su ámbito, de nacional a municipal, y las estrategias y proyectos del ámbito superior serían insumos para los del ámbito inferior. Pero en los planes de un ámbito superior, necesariamente

deberían ser contempladas las estrategias tentativas del inferior, haciendo valer estos derechos los respectivos representantes.

Este proceso aparece sintetizado en el gráfico I-3.

Gráfico I-3
Propuesta de articulación entre niveles



Fuente: elaboración propia.

II

Análisis de situación en Bolivia

Para analizar el caso boliviano se parte de hacer una síntesis histórica del proceso (sección 1), y luego se analiza los actuales sistemas de financiamiento y sus resultados en términos de condiciones de eficiencia y, particularmente, de equidad. Para ello se estudia el financiamiento de los gobiernos autónomos departamentales (GAD) (sección 2) y municipales (GAM) (sección 3) y se cuantifica y analiza los niveles de gasto por municipio en dos bienes sociales: salud y educación públicas (sección 4).

1. Síntesis histórica

A. 1994: se inicia el proceso

El proceso boliviano de descentralización fue iniciado en 1994, y se orientó hacia las autonomías municipales (Bolivia, 1994a), y en menor medida, al nivel departamental, haciendo a éste complementario a la municipalización y a la descentralización hacia los nuevos municipios (Bolivia, 1994a y 1995).

En lo referido al municipio, la reforma consistió principalmente en: (a) la inclusión de la población rural, antes excluida; (b) la transferencia de los caminos vecinales y la infraestructura social y de deportes al dominio municipal; y (c), en lo fiscal: (i) se transformó en municipales los impuestos a la propiedad urbana y rural y a vehículos automotores; (ii) fue creado un sistema de transferencias de libre disponibilidad: 20% de la recaudación de impuestos nacionales a distribuirse, según número de habitantes; (iii) se estableció el derecho y el deber de las organizaciones territoriales de base –comunidades campesinas, pueblos indígenas y juntas vecinales– a participar en la planificación y el control de obras (de ahí

el nombre de la ley: de Participación Popular); (iv) se definió el derecho de los gobiernos autónomos municipales a mancomunarse.

La municipalización en la forma en que se orientó a través de la Ley 1551 (Bolivia, 1994a) fue complementada con una reforma constitucional (Bolivia, 1994b), en que se estableció que en adelante los gobiernos autónomos municipales tendrían igual jerarquía, se ratificó la facultad de éstos para mancomunarse y se abrió la posibilidad de elección directa de los alcaldes: el alcalde sería el primer candidato a concejal de la lista que obtuviera la mayoría absoluta.

Según ya se afirmó en la introducción, lo más trascendente de la municipalización fue la plena incorporación en la política de los habitantes rurales, en su gran mayoría de origen indígena³² y, según se propuso explícitamente el legislador en la misma Ley de Participación Popular, “corregir los desequilibrios históricos existentes entre las áreas urbanas y rurales” (Bolivia, 1994a, art. 2c). Y en esta corrección hubo avances impresionantes, según lo demostró Jean-Paul Faguet (2000).

Para los departamentos, de manera similar a lo que ocurría en Chile en esos años, se adoptó una “descentralización administrativa”, primordialmente desconcentración, pues el gobierno central seguía designando a la máxima autoridad ejecutiva (el prefecto), pero con algo de descentralización al instaurar consejos departamentales electos por dos tercios de los concejales de los municipios comprendidos dentro de cada departamento (Bolivia, 1995).

Los nuevos gobiernos departamentales heredaron las regalías departamentales, hasta entonces administradas por corporaciones de desarrollo. Éstas consisten en 11% sobre el valor de lo extraído en aquellos departamentos donde se encontraba el recurso y 1% para Beni y Pando: dos tercios para el primero y un tercio para el segundo³³.

32 Hasta 1994 se mantenía una estructura territorial del Estado que provenía de la Colonia, cuando los españoles y sus descendientes conformaban ciudades y pueblos gobernados por cabildos, subordinados éstos entre sí a fin organizar la defensa contra las sublevaciones indígenas. Los cabildos no eran electos democráticamente; inicialmente conformados por los fundadores, luego el mismo cabildo designaba a los reemplazantes de los que partían o fallecían. Con la República (1825) el cabildo fue reemplazado por el gobierno municipal, electo por voto calificado. Sólo en 1983 se convocó a elección de gobiernos municipales por voto universal (Bolivia, 1983) y la subordinación entre gobiernos municipales sólo fue suprimida mediante una ley de reforma constitucional en 1994 (Bolivia, 1994b).

33 Las regalías de 11% sobre el valor de la extracción en favor de los departamentos dentro de cuya circunscripción se extrajera petróleo, en ese tiempo Santa Cruz, fueron acordadas en 1938, pero en 1956 se aprobó una ley según la cual se definía que dichas regalías correspondían a la nación en su conjunto. Sin embargo en ese mismo año, después de una lucha cívica encabezada por el Comité Pro Santa Cruz (fundado en 1950), el gobierno central, a través de una ley interpretativa, ratificó lo concedido en 1938. También se había determinado inicialmente que 3 puntos de 11% debían ser dedicados a la vinculación fluvial y terrestre entre el departamento de Santa Cruz y el de Beni, lo que no quedó así, y por ello en 1988 se creó una “regalía nacional compensatoria” de 1% en favor de Beni y Pando en la forma indicada (Bolivia, 1988).

Para reducir las desigualdades que ocasionan las regalías hidrocarburíferas, se instauró un Fondo de Compensación Departamental mediante el cual ningún gobierno departamental percibiría regalías por habitante por montos inferiores al promedio nacional del total de regalías (incluidas mineras y forestales) (Bolivia, 1994a, art. 29), y en el año siguiente, la coparticipación en un Impuesto Especial sobre Hidrocarburos y Derivados, con mecanismos redistributivos menores que los del Fondo de Compensación. Inicialmente la coparticipación fue fijada en 25%, que debía ser distribuida 50% por departamento y 50% según población (Bolivia, 1995, art. 20).

B. 2005: el Impuesto Directo sobre Hidrocarburos (IDH)

En 2005 –11 años después– se creó el Impuesto Directo sobre Hidrocarburos (Bolivia, 2005b) con una alícuota de 32% sobre el valor de la producción, coparticipada en su mayor parte. En sus aspectos territoriales: un 4% adicional a las regalías para los habitantes de los departamentos donde se encuentren los recursos extraídos y 2% del total del valor de la producción para cada uno de los departamentos donde no los haya, o la suma resultante de aplicar 4% del valor de lo que se extrae en su circunscripción sea menor a ese 2% del total.

Más adelante se precisó que del total recaudado, 12,5% sería distribuido a las circunscripciones departamentales donde se ubicaran las actividades extractivas, y distribuido entre ellas según niveles de producción, y 31,25% a aquellas donde no hubiera tales actividades, a razón de 6,25% a cada una de las cinco, reiterando que donde hubiera actividades extractivas pero no se alcanzara este último porcentaje, se igualaría a la suma resultante de aplicarlo. Actualmente, esta última opción les corresponde a todos los departamentos excepto a Tarija, y por tanto todos están percibiendo una suma igual; pero a esta suma se aumenta, en el caso de La Paz, Santa Cruz y Cochabamba, un Fondo Compensatorio que representa 9,5% de lo que resta una vez deducidas las anteriores coparticipaciones (56,25% del impuesto), a distribuirse 80% a los municipios y 20% a las respectivas universidades públicas, según los siguientes porcentajes: 46,19% para La Paz, 36,02% para Santa Cruz y 17,79% para Cochabamba (Bolivia, 2006). Pero a pesar del Fondo Compensatorio, dadas las grandes diferencias en población de cada departamento, la coparticipación en el IDH resulta aumentando desigualdades por habitante en vez de reducirlas, como se supone es el objetivo de las transferencias.

Posteriormente fueron hechas las siguientes reducciones al fondo de coparticipación en el IDH: desde 2007, 30% para financiar la Renta Dignidad (Bolivia, Ministerio de Hidrocarburos, 2007); desde 2011, 0,2% para Educación Cívico Patriótica, a ser administrado por un órgano dependiente del Ministerio de Culturas (Bolivia, 2011b), y desde 2015, 12% para financiar un Fondo de Promoción a la Inversión en Exploración y Explotación Hidrocarburífera (Bolivia, 2015b). Hasta la fecha, dicho fondo de coparticipación ha sido disminuido en 42,02%.

C. 2009-...: descentralización hacia los departamentos y autonomías indígenas

En 2009 se aprobó una nueva Constitución Política del Estado (Bolivia, 2009a), mediante la cual se amplió la descentralización a circunscripciones departamentales y a autonomías indígenas originario campesinas (AIOC), definiendo que todas las entidades territoriales son jerárquicamente iguales. En esto, siguiendo a Brasil, Bolivia se diferencia claramente de una situación predominante en el planeta cuando hay gobiernos electos en el nivel medio: los municipales están subordinados a ellos. Pero lo particular de Bolivia es que la normativa de las autonomías tiene igual jerarquía que la nacional al tratarse en todos los casos de leyes, lo que lo hace un caso único de Estado “tri-segmentado” (Barrios-Suvelza, 2014).

La nueva Constitución también abre la posibilidad de conformación, por municipios dentro de la misma circunscripción departamental, de autonomías regionales y de regiones metropolitanas, estas últimas en conurbaciones con más de 500 mil habitantes, cuyas competencias deben ser transferidas por las autonomías departamentales³⁴.

Los GAD están integrados por una asamblea departamental, conformada por elección universal directa –predominantemente territorial y adicionalmente con representantes de minorías indígenas y afroboliviana (Bolivia, 2014) y un gobernador electo por votación directa. Y las AIOC, según decida cada una, pero se espera que lo harán según su propia institucionalidad: preponderancia de la asamblea (conformada territorialmente) y rotación de cargos ejecutivos.

En ambos casos se ampliaron las competencias que los órganos de gobierno ya ejercían (ver más detalle en los capítulos 3 y 4 de esta segunda parte). En materia fiscal se asignó a los gobiernos departamentales y municipales la competencia exclusiva de crear impuestos sobre hechos imponible que no sean análogos a los impuestos nacionales o de otros gobiernos autónomos (art. 300 y 301), pero a la vez se estableció que la regulación para la creación o modificación de impuestos sería una competencia compartida (art. 299 7), es decir que esta creación o modificación estará sometida a regulación nacional. Ambas disposiciones en materia fiscal limitan la autonomía en esta materia.

En 2010 se promulgó la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (Bolivia, 2010b), donde se detalla competencias y se establece que seis meses después de publicados los resultados del siguiente censo (el CNPV de 2012), se realizaría un proceso de concertación entre el nivel nacional y los GAD y representantes de los GAM para hacer un “pacto fiscal” sobre fuentes de recursos para el ejercicio de las competencias de los gobiernos autónomos. Este proceso aún no se ha realizado, pero en 2011 fueron definidos los hechos imponible sobre los que los gobiernos departamentales pueden establecer impuestos y la regulación a la que debe someterse la creación y la modificación de impuestos (Bolivia, 2011).

34 La única autonomía regional en vías de creación es la de Gran Chaco.

En 2013 la participación social para definir y controlar el gasto municipal prevista en 1994 fue ampliada a todas las organizaciones sociales (“orgánicas” y “comunitarias”) –incluso “circunstanciales”– y para todas las organizaciones públicas, incluidos los gobiernos departamentales (Bolivia, 2013). Se diluye así la contribución a la eficiencia y el control de la corrupción buscados inicialmente al asignar a las organizaciones territoriales de base la responsabilidad de participar en la planificación y el control del gasto de las transferencias a los gobiernos municipales. Además, en lo que se refiere al ámbito municipal, si bien las comunidades campesinas cuentan con su propia institucionalidad, ésta se ha debilitado en el caso de las juntas de vecinos, donde, al no estar regulada la elección de ejecutivos y representantes, su organización puede ser fácilmente cooptada por partidos políticos.

2. Los gobiernos autónomos municipales

A. Competencias

La nueva Constitución (Bolivia, 2009a) hace una clara distinción entre las competencias de los gobiernos autónomos al clasificarlas en:

- exclusivas: con facultades legislativas y reglamentarias;
- compartidas: con facultades legislativas de desarrollo de la legislación nacional y reglamentarias;
- concurrentes: con facultades reglamentarias.

Y en todos los casos, obviamente, de ejecución. La Constitución define 43 competencias exclusivas para los gobiernos autónomos municipales, siete compartidas por el gobierno central con las entidades territoriales autónomas (los GAM, los GAD y las AIOC) y 16 concurrentes con éstas.

Entre las competencias exclusivas de los GAM está la creación de impuestos sobre hechos no imponibles por el gobierno central o los departamentales, de contribuciones especiales y de tasas, y de patentes a la actividad económica (Bolivia, 2009a, art. 302, 19 y 20), pero, como ya se ha mencionado, la Constitución también establece que la regulación para la creación y/o modificación de impuestos de dominio exclusivo de los gobiernos autónomos es una competencia compartida (Bolivia, 2009a, art. 299 7). Entonces, en lo que se refiere a impuestos, los gobiernos subnacionales sólo pueden generar legislación de desarrollo, limitación que no existe en el caso de las contribuciones especiales y de las tasas y patentes.

Los gobiernos municipales cuentan actualmente con impuestos sobre la propiedad y transferencia de inmuebles urbanos y rurales y de vehículos automotores terrestres, el consumo de chicha de maíz y la afectación al medio ambiente que

no constituyan infracciones o delitos (Bolivia, 2011, art. 8). La Constitución, sin embargo, establece que la pequeña propiedad agraria y comunitaria o colectiva, y sus inmuebles, están exentos de pago de impuesto a la propiedad (Bolivia, 2009a, art. 394, II y III), lo que resta la posibilidad de recaudar estos impuestos en los municipios rurales, mayoritarios, donde prevalece esta forma de propiedad.

Las contribuciones especiales, “tributos cuya obligación tiene como hecho generador beneficios derivados de la realización de determinadas obras o actividades estatales” (Bolivia MEFP, 2014, art. 12), representan una innovación importante, particularmente porque en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización se establece que éstas pueden ser cobradas “en dinero, prestaciones personales o en especie, para la realización de obras públicas comunitarias” (Bolivia, 2010b). De esta manera se reconoce legalmente como tributos las formas tradicionales de contribución a la generación de bienes públicos propias de las organizaciones territoriales de base.

Resultan de especial importancia para poder establecer vínculos entre beneficio y costo:

- a) La facultad reconocida por ley para las entidades autónomas de determinar alícuotas de los impuestos de su dominio (Bolivia, 2011, art. 11), limitada sin embargo a ser aprobada por ley del órgano legislativo central previo informe técnico de la Autoridad Fiscal (actualmente el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas). En el Código Tributario se establece que “sólo la ley puede crear, modificar y suprimir tributos, definir el hecho generador de la obligación tributaria; fijar la base imponible y alícuota”. Se podría interpretar: por ley del respectivo gobierno autónomo, con las limitaciones previstas para el caso de los impuestos, para cuyo caso está previsto que la legislación nacional puede establecer solamente “el límite máximo y mínimo de la misma”, refiriéndose a la alícuota (Bolivia MEFP, 2014, art. 6 I 1).
- b) El amplio potencial de las contribuciones especiales, cuyas alícuotas pueden ser definidas autónomamente y son fijadas en proporción al beneficio a percibir de una obra o actividad estatal, haciendo por tanto mucho más visible la relación entre beneficio y costo.

En general, los GAM cuentan, por un lado, con competencias suficientes y, por otro, con impuestos adecuados y una relativa mayor facilidad para poder generar contribuciones especiales que les permitan encarar el desarrollo económico territorial. Las limitaciones para el cobro de impuestos a la propiedad rural podrían ser superadas a través de contribuciones especiales. En cuanto a competencias para emprender el desarrollo económico territorial, véase en el cuadro II-1 las definidas en la Constitución más relacionadas con este objetivo, a las que se añade “Fomentar y fortalecer el desarrollo de las unidades productivas, su organización

administrativa y empresarial, capacitación técnica y tecnológica en materia productiva”, establecida en la Ley Marco (Bolivia, 2010b, art. 92 III 6).

Cuadro II-1
Competencias de los gobiernos autónomos municipales relacionadas con desarrollo económico territorial

Actividad / sector	Exclusiva	Compartida	Concurrente
Ordenamiento territorial y uso de suelos	√		
Desarrollo urbano y asentamientos humanos	√		
Caminos vecinales, transporte urbano y aeropuertos	√		
Administración de puertos			√
Servicios básicos y sus tarifas	√		
Proyectos de agua potable y tratamiento de residuos			√
Electrificación urbana			√
Telecomunicaciones		√	
Agricultura, ganadería, caza y pesca			√
Microrriego	√		
Proyectos hidráulicos			√
Proyectos de infraestructura productiva	√		
Turismo	√		
Cultura	√		
Fomento del desarrollo de unidades productivas y capacitación	√		
Defensa de los consumidores	√		

Fuente: elaborado en base a Bolivia, 2010b.

Por otro lado, en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (Bolivia, 2010b) se prevé que las mancomunidades municipales podrán recibir transferencias del gobierno central adicionales a las que reciban los GAM integrantes, lo que también favorece una política de desarrollo territorial.

Sin embargo, según se verá más adelante, la mayoría de los municipios aún genera muy escasos recursos propios y, salvo en el caso de las contribuciones especiales (aún no contabilizadas), el gasto no está relacionado con los aportes de los ciudadanos. Pero lograr estrategias exitosas de desarrollo económico local depende indispensablemente de que los ciudadanos decidan aportar con impuestos y contribuciones especiales a las inversiones públicas definidas en las respectivas estrategias, a fin de que se involucren. Si además contaran con transferencias que sean complementarias a estas iniciativas, sobre la base del principio “igual provisión a igual esfuerzo fiscal” –según se propone–, se estimularía decisivamente este desarrollo, con todo su potencial. Para ello, según se concluyó en el análisis teórico, las transferencias deberían ser de libre disponibilidad pero proporcionales a los respectivos esfuerzos tributarios, medidos éstos en relación al ingreso medio de los contribuyentes de cada municipio (véase propuestas al respecto en la parte III de este trabajo).

Otro aspecto esencial para mejorar la eficiencia en el gasto municipal es que los GAM puedan contar con personal profesional capacitado en todos los aspectos de la gestión, desde la formulación y evaluación de proyectos hasta su ejecución y puesta en marcha, y para garantizar el buen funcionamiento de los servicios y el mantenimiento de la infraestructura y los equipos. Dos elementos parecen esenciales para lograr este objetivo: la especialización de profesionales en gestión municipal y una política de carrera administrativa municipal que garantice el empleo y adecuada remuneración de este personal especializado³⁵.

B. Representación de preferencias

Según se vio en la parte I, la función de asignación para ejercer competencias es ejercida en última instancia cuando los representantes de los ciudadanos –elegidos según las distintas preferencias ciudadanas– aprueban presupuestos anuales. Que estas preferencias finalmente se plasmen efectivamente en los procesos de asignación depende directamente de que estén adecuadamente representadas, es decir, de cómo se conforma esta representación.

Cada gobierno municipal está conformado por un concejo y un alcalde. La forma de elección de los concejales es de representación proporcional en un único distrito, y su número depende del respectivo número de habitantes, variando de cinco a once. El alcalde es electo por voto directo. La legislación boliviana también contempla la revocatoria de mandato para cualquier autoridad electa, la realización de asambleas y cabildos sin carácter vinculante y procesos de consulta previa (Bolivia, 2010a).

La forma de elección de los representantes por representación proporcional favorecería la revelación de preferencias políticas centrales en desmedro de las locales. Se podría reducir la interferencia de los partidos nacionales y mejorar la representación de preferencias locales si la forma de elección fuera territorial con corrección demográfica, según se planteó en la parte I³⁶. En todo caso, la posibilidad de revocatoria de mandato y la posibilidad de consultas previas favorecen una mejor representación de preferencias y una mejor revelación éstas, ya que dichas consultas podrían ser utilizadas, por ejemplo, para someter a aprobación iniciativas no contempladas, o no lo suficientemente informadas, en los programas sometidos al proceso electoral.

35 La relativa abundancia de recursos, sobre todo de aquellos que no requieren de aportes locales, ha hecho posible un también abundante gasto en instalaciones, por ejemplo de agua potable, para cuya administración se carece de personal calificado. Al no contarse con el mantenimiento adecuado, las instalaciones se deterioran rápidamente y deben ser repuestas íntegramente (entrevista a J.A. Terán, 2016).

36 De hecho, en algunos municipios, como en el de La Paz, internamente los concejos asignan a cada concejal un distrito o macrodistrito municipal a fin de que le preste una atención especial.

C. Fuentes de ingresos

Del total de ingresos anuales³⁷ de los GAM previstos para 2016, 30,2% proviene de ingresos propios. Algo más de la mitad (55,7%) de éstos últimos proviene del cobro de impuestos (aunque casi la totalidad corresponde a municipios predominantemente urbanos), y la tercera parte (33,3%), de tasas y venta de servicios. Las transferencias locales –transferencias de gobiernos departamentales y otros municipales, y también de origen privado– representan 7,3%, y las regalías mineras y forestales, 2,3% de estos ingresos³⁸.

Según se puede observar en el gráfico II-1, casi 70% (69,8%) de los ingresos de los GAM son transferencias del gobierno central, en su mayor parte por coparticipación en impuestos nacionales:

Estas coparticipaciones consisten en:

- Coparticipación municipal³⁹: 20% de la recaudación de impuestos nacionales (excepto IEHD, IDH y otros menores⁴⁰), a distribuirse según población (Bolivia, 1994a, Ley 1551). Para los GAM, esta es la fuente de ingresos más importante.
- 66,99% de lo que corresponda a cada departamento por coparticipación en el IDH (Bolivia, 2007) a ser distribuida según número de habitantes⁴¹. Actualmente, esta fuente sigue en importancia a la coparticipación municipal.
- Adicionalmente, los departamentos de La Paz, Santa Cruz y Cochabamba reciben: 9,5% de lo que queda para el Tesoro General del Estado una vez descontadas las coparticipaciones de las entidades territoriales, a distribuirse 80% a los municipios y 20% a las respectivas universidades públicas, según los siguientes porcentajes: 46,19% para La Paz; 36,02% para Santa Cruz; 17,79% para Cochabamba, y dentro de cada departamento, según población (Ley 3322 de 2006, Fondo de Compensación).
- 15% en el Impuesto a la Participación en Juegos.

37 Todos los ingresos que aparecen en el presupuesto, con excepción de los provenientes de ahorros de años anteriores y de endeudamiento.

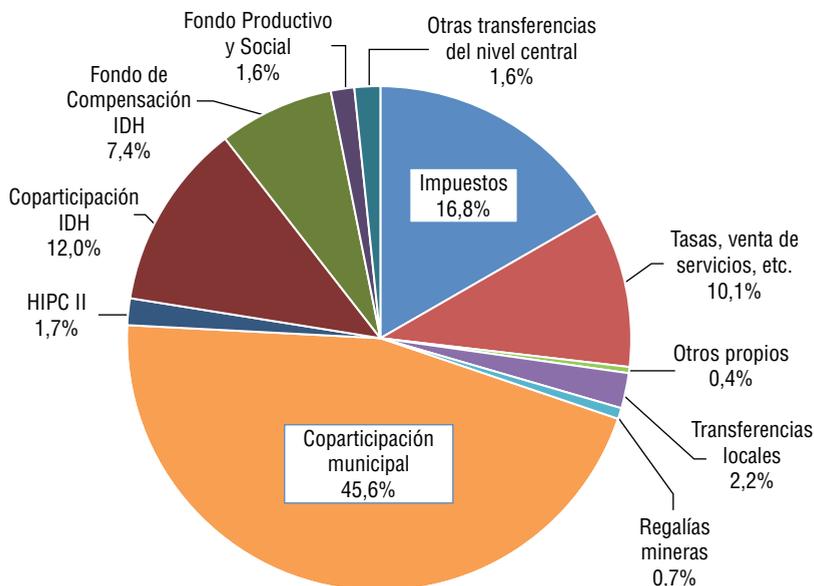
38 Minerías, de las que les corresponde un 25% de la recaudación (Bolivia MEFP, 2014) (ver forma de determinación de alícuotas en II.3 Ingresos de los GAD), y forestales: 25% de las patentes de aprovechamiento y desmonte (Ley 1700 de 1996).

39 Definida en la ley sólo como “coparticipación tributaria”, aunque existen otras coparticipaciones. Para distinguir esta coparticipación de las demás, en adelante se la denominará “coparticipación municipal”.

40 Los impuestos nacionales coparticipados actualmente son: Impuesto al Valor Agregado, Régimen Complementario al Impuesto al Valor Agregado, Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas, Impuesto a las Transacciones, Impuesto a los Consumos Específicos, Gravamen Aduanero e Impuesto a las Salidas al Exterior (Bolivia, 2010b). La base imponible “Transmisión Gratuita de Bienes” fue transferida a las autonomías municipales (Bolivia, 2011).

41 Ver cómo se distribuye esta coparticipación primero según departamento en II.3.C.

Gráfico II-1
2016: ingresos de los gobiernos autónomos municipales



Fuente: elaboración propia en base a datos de Bolivia PGE, 2016.

Otras transferencias provienen de asignaciones por proyectos, como las del FPS y otras, algunas del gobierno central, y de saldos de la condonación de deuda externa del año 2000 (HIPC – High Indebted Poor Countries II) (Bolivia, 2000). Estas últimas son distribuidas principalmente según población pobre. Transferencias “locales” son las provenientes de gobiernos departamentales y empresas.

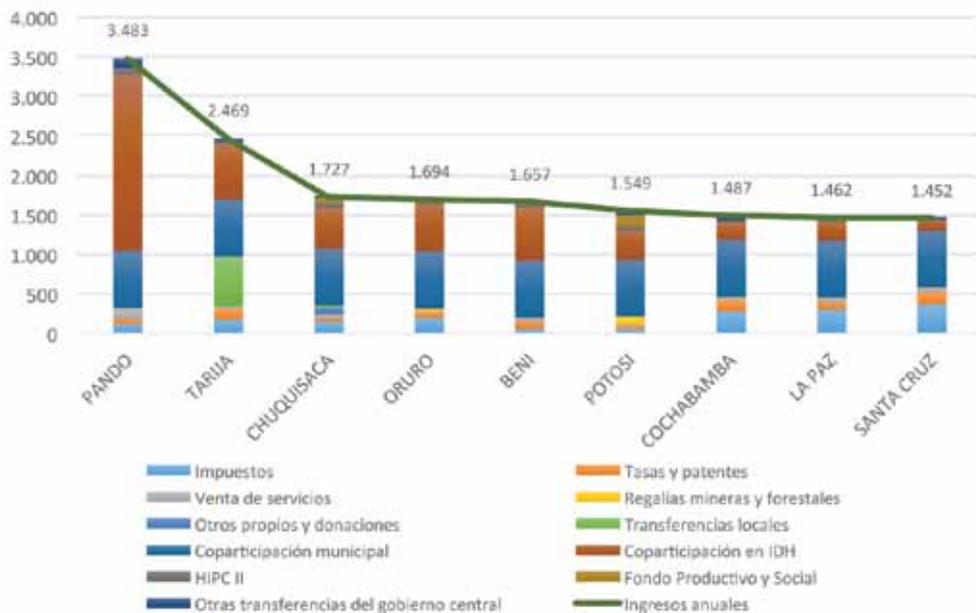
D. Análisis comparativo

En el gráfico II-2 y el cuadro que lo acompaña se puede observar que los ingresos promedio de los GAM por habitante y según departamento varían desde Bs 1.452 en los de Santa Cruz hasta Bs 3.483 en Pando. Los mayores ingresos por habitante en los municipios de este último se originan principalmente en su coparticipación en el IDH, 19 veces más que los de Santa Cruz. En cambio, los ingresos de los GAM de Tarija resultan en promedio mayores que los demás, debido principalmente a las regalías que perciben algunos de ellos y que en la contabilidad oficial aparecen como transferencias de su GAD.

Los habitantes de Santa Cruz, La Paz y Cochabamba (en este orden), sobre todo en sus ciudades capitales, pagan los mayores impuestos per cápita, pero a pesar de ello resultan ser los que cuentan con menores ingresos, también en ese

orden. También se puede observar que los ingresos por tasas son más importantes en los municipios de Santa Cruz y Tarija, y aquellos por venta de servicios, en los de Pando. En Chuquisaca los relativamente mayores ingresos por “otros propios y donaciones” se deben principalmente a la percepción de intereses sobre ingresos de años anteriores no gastados.

Gráfico II-2
2016: ingresos de los gobiernos autónomos municipales:
promedio por habitante según departamento (en bolivianos)*



	Pando	Tarija	Chuquisaca	Oruro	Beni	Potosí	Cochabamba	La Paz	Santa Cruz
Impuestos	121	179	154	199	61	58	280	297	373
Tasas y patentes	58	132	49	71	97	42	144	106	157
Venta de servicios	146	31	40	8	46	19	33	48	52
Regalías mineras y forestales	0	0	0	34	0	97	1	3	3
Otros propios y donaciones	0	0	88	5	0	1	2	4	0
Transferencias locales	0	630	22	1	0	0	7	3	1
Coparticipación municipal	720	720	720	720	720	720	720	720	720
Coparticipación en IDH	2.232	711	516	600	679	371	211	224	117
HIPC II	72	23	64	45	46	40	21	19	19
Fondo Productivo y Social	2	2	66	2	9	149	8	18	8
Otras transferencias del gobierno central	131	41	7	8	0	53	59	21	2
Ingresos anuales	3.483	2.469	1.727	1.694	1.657	1.549	1.487	1.462	1.452

* En la información oficial disponible por departamento, sólo aparecen cifras donde en “coparticipación tributaria” la coparticipación municipal y en el IDH están agregadas. Para fines de este estudio se ha hecho una desagregación en base a estimaciones a partir de la muestra de municipios que se describe más adelante, para los que sí se encontró en el PGE las transferencias desagregadas.

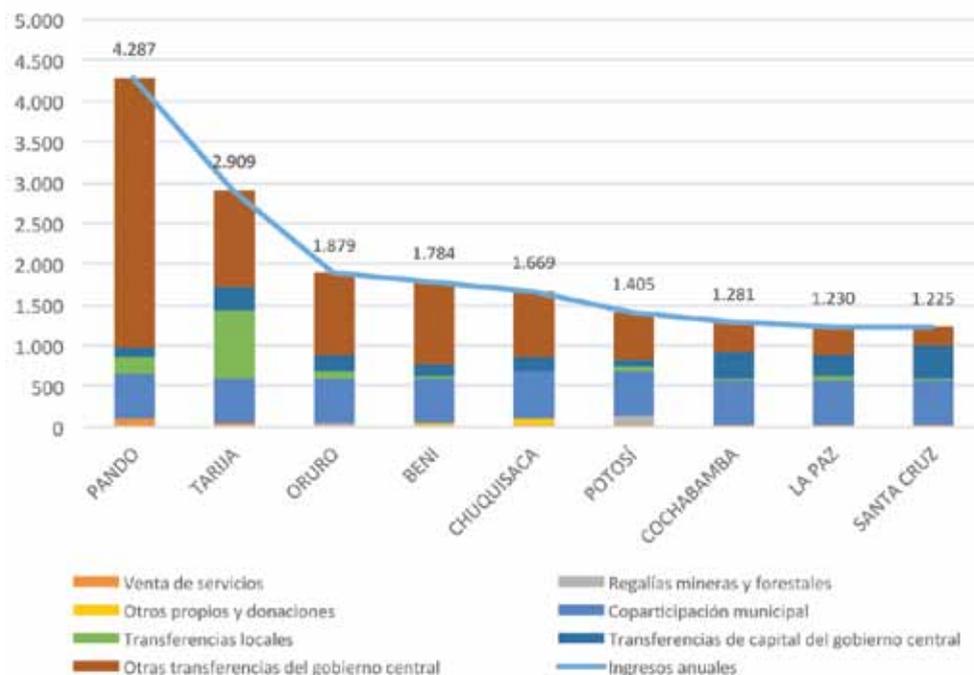
Fuente: elaboración propia en base a datos del Presupuesto General del Estado (nuevo) para 2016 (Bolivia MEFP, 2016) y proyecciones de población del Instituto Nacional de Estadística (Bolivia INE, 2016).

Claramente, mientras la coparticipación municipal por habitante es similar, por definición, las provenientes del IDH distorsionan la igualdad de derechos a recibir transferencias, y el Fondo de Compensación tiene poco efecto. En general, las transferencias del gobierno central a los gobiernos municipales resultan favoreciendo más a los habitantes de los departamentos menos poblados: los de Pando reciben 3,6 veces más que los de Santa Cruz (los menos favorecidos).

Obviamente, las desigualdades eran mayores antes de la disminución de los precios del gas; al comparar la situación actual con la correspondiente a 2014 (véase gráfico II-3), se observa que la reducción de esos precios afecta en forma diversa a los GAM según departamento.

Gráfico II-3

2014: ingresos de los gobiernos autónomos municipales: promedio por habitante según departamento (en bolivianos)



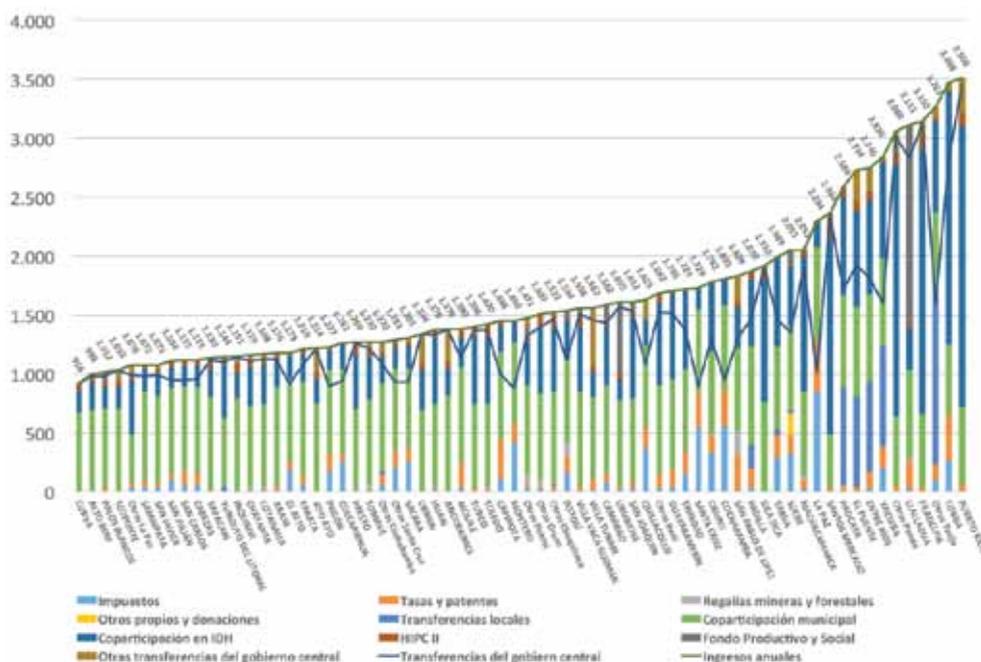
	Pando	Tarija	Oruro	Beni	Chuquisaca	Potosí	Cochabamba	La Paz	Santa Cruz
Ingresos anuales	4.287	2.909	1.879	1.784	1.669	1.405	1.281	1.230	1.225
Venta de servicios	120	39	10	17	36	18	18	24	28
Regalías mineras y forestales	0	0	40	0	0	119	1	3	2
Otros propios y donaciones	1	0	6	34	86	1	3	3	1
Coparticipación municipal	549	549	549	549	549	549	549	549	549
Transferencias locales	197	853	76	22	7	51	25	42	9
Transferencias de capital del gobierno central	112	281	200	152	178	86	309	258	424
Otras transferencias del gobierno central	3.308	1.186	999	1.011	814	581	377	351	212

Fuente: elaboración propia en base a datos del PGE 2014 (Bolivia MEFP, 2014) y proyecciones del CNPV de 2012 (Bolivia INE, 2013).

Las disparidades son mucho mayores entre municipios individualmente considerados. El análisis que sigue se refiere a una muestra en la que se incluyen todos aquellos con población superior a 100 mil habitantes y Cobija (capital de Pando); para los demás se hizo un muestreo estratificado y aleatorio (véase elaboración de la muestra en el anexo 1).

En el gráfico II-4 se puede observar en los extremos a Curva (La Paz), con los menores ingresos por habitante (Bs 916), y a Puerto Rico (Pando) con los mayores (Bs 3.508, cuatro veces más): la diferencia la hace la coparticipación en el IDH. Se puede observar que, salvo los GAM con una recaudación de impuestos y tasas relativamente importante, y los que perciben regalías por hidrocarburos, la divergencia de ingresos se explica principalmente por este factor sin que, se reitera, los mecanismos de compensación tengan mayor incidencia. Para mayores detalles, véase cuadro A1 en el anexo 2.

Gráfico II-4
2016: ingresos de los gobiernos autónomos municipales
en la muestra de municipios (en bolivianos)



Fuente: elaboración propia en base a datos del PGE 2016 (Bolivia MEFP, 2016) y del INE (Bolivia INE, 2016).

Entre los GAM con elevados ingresos relativos aparecen “otros” de Pando, por la ponderación de la coparticipación en el IDH, y de Tarija, por transferencias de regalías sobre hidrocarburos.

En suma, el análisis comparativo entre municipios permite confirmar que la coparticipación municipal, al ser distribuida según número de habitantes, es claramente redistributiva, mientras que la coparticipación en el IDH opera en el sentido contrario. Pero al no estar vinculadas con los esfuerzos fiscales locales, en ninguno de los casos se favorece la eficiencia.

Un análisis similar correspondiente a 2014 demuestra que, a mayor precio del gas, más desigualdad. En ese año, en que los precios del gas aún se mantenían altos, el gobierno municipal con mayores ingresos por habitante también era Puerto Rico (Pando), con Bs 5.094, y aquél con menores ingresos por habitante, Palos Blancos (La Paz), con Bs 854. Y la diferencia entre los extremos fue mayor a la actual 4 a 1: 6 a 1.

3. Los gobiernos autónomos departamentales

En esta sección se comenzará por hacer una rápida revisión de las competencias departamentales, principalmente de aquellas relacionadas con la generación de ingresos fiscales y el desarrollo económico territorial, y luego se analizará los ingresos anuales de los gobiernos autónomos departamentales (GAD), descontando aquellos provenientes de reservas de años anteriores y de crédito. Se considerará separadamente las transferencias a estos gobiernos destinadas a personal de salud, siguiendo estrictamente normas definidas por el gobierno central, un caso de delegación. Adicionalmente, se tomará en cuenta el gasto central en educación, por departamento, realizado a través de las correspondientes direcciones departamentales de educación (desconcentración).

A. Competencias

Como corresponde a su nueva condición de gobiernos autónomos, la nueva Constitución reconoce a los GAD competencia exclusiva para crear impuestos departamentales (pero también para estos gobiernos, solamente sobre hechos imponible que no sean análogos a los impuestos nacionales o municipales), tasas y contribuciones (Bolivia, 2009a, art. 300 22 y 24). En 2011 se definió los siguientes hechos imponible para los GAD: (i) transmisiones gratuitas de bienes (transferido desde el gobierno central); (ii) propiedad de vehículos de navegación aérea y acuática; y (iii) afectación al medio ambiente no causada por vehículos automotores, actividades hidrocarburíferas, electricidad y minería (Bolivia, 2011).

En lo que se refiere a otras competencias, según se puede apreciar en el cuadro II-2, también los GAD cuentan con las adecuadas para promover y concertar el desarrollo económico territorial.

Cuadro II-2
Competencias de los gobiernos autónomos departamentales relacionadas con desarrollo económico territorial

Actividad / sector	Exclusiva	Compartida	Concurrente
Planificación del desarrollo departamental	√		
Ordenamiento territorial y uso de suelos	√		
Transporte terrestre, fluvial, ferrocarriles y otros medios			
Carreteras, líneas férreas y aeropuertos	√		
Administración de puertos			√
Proyectos hidráulicos			√
Proyectos de energía en sistemas aislados y de fuentes alternativas y renovables	√		
Proyectos de electrificación rural	√		
Telecomunicaciones		√	
Promoción de la inversión privada	√		
Promoción y servicios de desarrollo productivo	√		
Comercio, industria y servicios para el desarrollo y la competitividad	√		
Agricultura			√
Sanidad e inocuidad agropecuaria	√		
Servicios para el desarrollo productivo y proyectos de infraestructura para apoyo a la producción			
Promoción y conservación de los patrimonios natural y cultural			
Turismo	√		

Fuente: elaboración propia en base a Bolivia, 2010b.

B. Representación de preferencias

Ya se ha mencionado que en el proceso de asignación para la provisión de bienes públicos las preferencias son finalmente reveladas a través de representantes, particularmente cuando éstos aprueban presupuestos públicos. Que lo que se apruebe finalmente corresponda a las preferencias de los ciudadanos depende esencialmente de cómo éstos eligen a sus representantes.

Las asambleas departamentales están conformadas, por un lado, por representantes de toda la población, donde se combina la elección por distritos electorales provinciales⁴² con aquella por distrito departamental, y por otro, por representantes de minorías indígenas electos según sus propias normas y procedimientos (entre dos y cinco, según los casos), con excepción de Potosí, donde no hay tales minorías.

42 En Bolivia los departamentos se dividen en provincias y éstas en municipios.

El número total de asambleístas varía entre 21 (Chuquisaca) y 45 (La Paz), y no depende del respectivo número de habitantes.

En cuanto a los representantes de toda la población, a pesar de que, según el régimen electoral general, “se adopta un sistema mixto que combina la representación proporcional y el criterio mayoritario” (Bolivia, 2010a, art. 2 j), para el caso de las asambleas departamentales se combina la representación proporcional con la territorial⁴³.

En la Ley 587, Ley Transitoria Electoral Subnacionales 2015 (Bolivia, 2014) se establece el principio de “igualdad territorial de las provincias” y se define que en La Paz, Cochabamba, Oruro, Potosí y Pando los representantes de toda la población deben ser electos en partes iguales: 50% por representación proporcional y 50% por representación territorial (provincial). En el caso de Tarija, 15 representantes son electos por toda la población y 12 por distritos provinciales; en el de Chuquisaca, 10 por representación proporcional y 10 por territorial; en el de Santa Cruz, sólo ocho por representación proporcional y 15 por representación territorial, y en el caso de Beni, todos son electos por representación territorial, en cada distrito dos por mayoría y uno por minoría. En todos los demás departamentos, los representantes territoriales son electos por mayoría simple. Los gobernadores, a su vez, son electos por todos los ciudadanos del departamento. Además, en Beni se elige subgobernadores en cada provincia y “corregidores” en cada municipio, y en Tarija, “agentes cantonales”, también en cada municipio⁴⁴.

Según ya se ha mencionado, la Constitución boliviana también contempla la conformación de autonomías regionales conformadas por municipios, que no pueden trascender los límites departamentales, a las que los gobiernos departamentales ceden competencias y recursos. La única en vías de conformación es la del Chaco, dentro de Tarija, conformada por los municipios de Yacuiba, Villamontes y Caraparí, donde se encuentra la mayor parte de las actuales explotaciones de hidrocarburos, y cuya asamblea está conformada por 12 asambleístas: tres elegidos por los pueblos indígenas Guaraní, Weenhayek y Tapiete, mediante procedimientos propios; seis por territorio (dos por cada municipio) y tres por el total de la población (Bolivia Ministerio de Autonomías, 2016).

43 Se reitera, “representación territorial” sólo para denominar una forma de elección, los miembros de la asamblea representan a todo el departamento.

44 Antes de la descentralización el gobierno central designaba prefectos para cada departamento, subprefectos para cada provincia y corregidores para cada cantón de provincia. Actualmente los cantones se han transformado en distritos municipales. La elección de subgobernadores y corregidores se superpone a la actual organización municipal y multiplica burocracia.

En general, el resultado de estos regímenes electorales es que, dado que el número de habitantes de las provincias –y también el de los municipios⁴⁵– es muy variable, al no haber corrección demográfica la representación territorial tiene una ponderación excesiva respecto a la población en su conjunto. Si bien la representación territorial es recomendable, a fin de respetar identidades locales, bajo el principio de igualdad jurídica del ciudadano debería predominar claramente la representación proporcional.

C. Fuentes de ingresos propios

En el gráfico II-5 se puede observar que la principal fuente de ingresos anuales⁴⁶ propios de los GAD son regalías sobre extracción de hidrocarburos percibidas por los GAD dentro de cuya circunscripción se encuentran los recursos extraídos. Las alícuotas sobre el valor de esta extracción, a precio de venta de ésta⁴⁷, son:

- 11% de este valor para aquellos en cuya circunscripción se explota esos recursos;
- 1%: para Beni dos tercios y para Pando un tercio;
- 6% para el nivel central (Bolivia, 2005b).

Sin embargo, el GAD de Tarija sólo percibe 55% de las regalías departamentales, ya que 45% de ellas debe ser transferido obligatoriamente a las tres secciones de provincia donde se encuentran las principales explotaciones, 15% a cada una. En tanto se conforme la Autonomía Regional Gran Chaco, estos recursos son administrados por los órganos de gobierno departamentales situados en cada una de ellas: la Subprefectura de Yacuiba, el Corregimiento Mayor en Villamontes y el Corregimiento de Caraparí. Sin embargo, desde 2005 un 20% de estos recursos ya es transferido a los tres gobiernos municipales de estas secciones⁴⁸ para ser destinados a salud y educación (Bolivia, 2005a).

45 Por ejemplo, en la Autonomía Regional Gran Chaco, en formación, Yacuiba cuenta con 100.386 habitantes, Villamontes con 46.830 y Caraparí con 16.750 (Bolivia INE, 2016), pero cada uno de estos municipios está representado por dos asambleístas.

46 Ingresos anuales: se excluye los provenientes de ahorros de años anteriores y de endeudamiento.

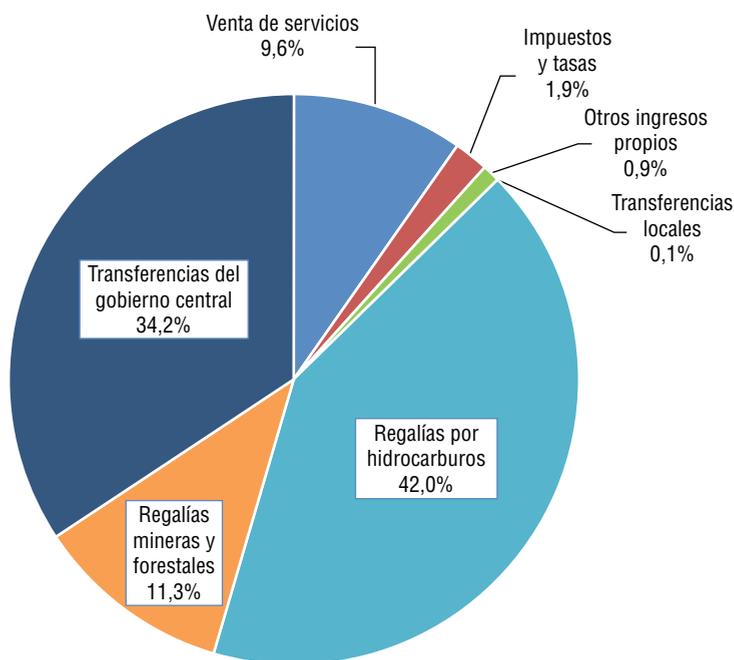
47 Diferente según esté destinada al consumo interno (subsidiado) o a la exportación. A partir de datos de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos - YPF, se puede estimar que en 2015 se habría exportado 79% de la producción de gas, 34% a Argentina y 45% a Brasil (Bolivia YPF, 2016).

48 Al haberse extendido la jurisdicción municipal hasta la sección de provincia (Bolivia, 1994a), estas tres secciones coinciden con las de los respectivos GAM.

También son relativamente importantes las regalías mineras –11,3% de los ingresos propios, fijadas según precios de los distintos minerales (Bolivia MEFP, 2014)– y las forestales –35% y 25% de las patentes por aprovechamiento y desmonte, respectivamente– (Bolivia, 1996b).

Los impuestos departamentales tienen una bajísima ponderación: sólo los GAD de Cochabamba y Santa Cruz los presupuestan, representando 4,3% del total de ingresos propios de éstos.

Gráfico II-5
2016: fuentes de ingresos de los gobiernos autónomos departamentales



Fuente: elaboración propia en base a datos de Bolivia PGE, 2016.

D. Transferencias del nivel central

Para la mayoría de los GAD, la principal fuente de ingresos son transferencias financieras desde el nivel central.

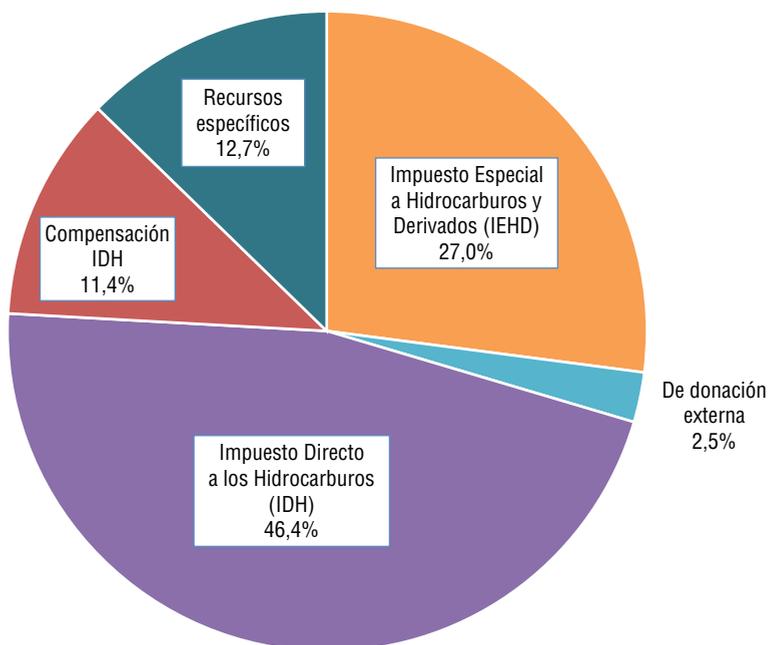
Estas transferencias tienen las siguientes fuentes:

- Fondo de Compensación Departamental (Bolivia, 1994a), para los departamentos cuyos habitantes se encuentren por debajo del promedio nacional en percepción de regalías de todas las fuentes.

- Coparticipación de 30% del Impuesto Especial a los Hidrocarburos y Derivados (Brun, Molina y Aranibar, 2014). Este impuesto se cobra en las refinerías o las empresas importadoras. Alícuota según producto, se distribuye como sigue: 33% a cada departamento, 33% según población y 33% al FCD.
- 24,39% de la coparticipación departamental en el IDH (Bolivia, 2007). Esta coparticipación se determina como sigue: 4% del valor corriente de la producción para el departamento en cuya circunscripción se encuentre el recurso y 2% del valor total de la producción nacional para aquellos donde no haya explotación o el valor de ésta no alcance a ese porcentaje (Bolivia, 2005b).
- Coparticipación en el Impuesto a la Participación en Juegos, 15% (Bolivia MEFP, 2014).
- También son importantes las transferencias por proyecto (recursos específicos), como las provistas por el Fondo Productivo y Social.

En el gráfico II-6 se muestra la ponderación de cada una de estas fuentes de transferencias a los gobiernos departamentales.

Gráfico II-6
2016: fuentes de transferencias a los gobiernos autónomos departamentales



Fuente: elaboración propia en base a datos de Bolivia PGE, 2016.

Se puede observar la elevada dependencia de estas transferencias de la extracción de hidrocarburos: 73,4%, dependencia a la que, en el caso del IDH, se añade la de los precios internacionales de esos recursos (aunque no el caso del IEHD, cuyo monto depende de precios nacionales).

En síntesis, el financiamiento de los gobiernos departamentales es ampliamente dependiente del hallazgo de hidrocarburos y de los precios de éstos. Para que esta dependencia no fuera procíclica sino lo contrario, las respectivas asignaciones debieron haberse hecho no en función de los precios corrientes, sino de tendencias a largo plazo (“estructurales”) de estos precios (Jiménez y Ter-Minassian, 2016).

E. Análisis comparativo

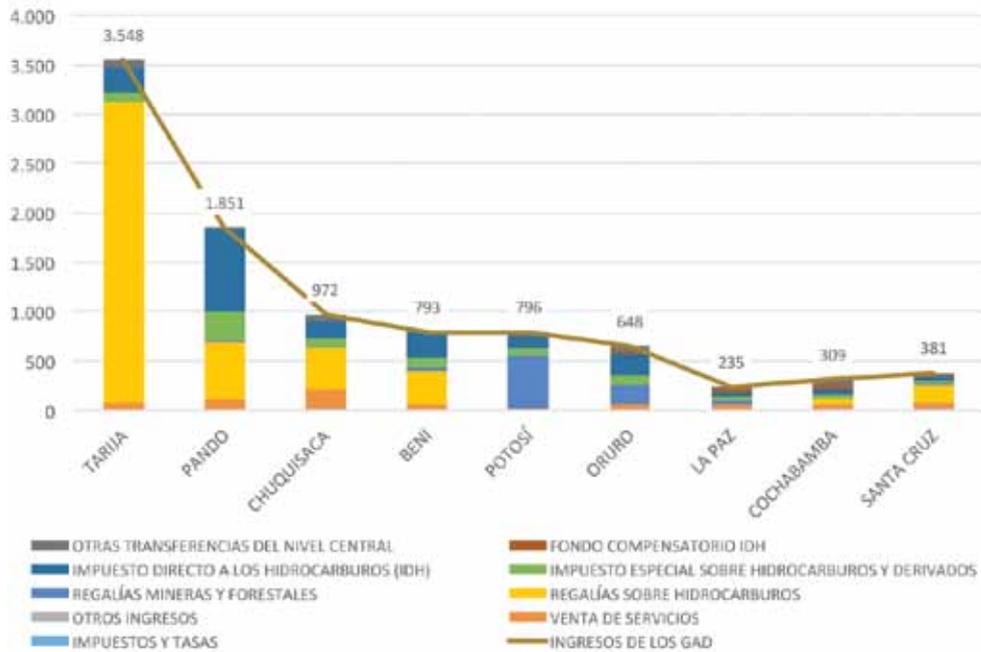
En el gráfico II-7 se muestra, para cada departamento, las fuentes y recursos anuales por habitante de los GAD. En el caso de Tarija, se incluye lo que corresponde a su Región Autónoma Gran Chaco, destinado a financiar sus competencias descentralizadas.

Según se puede observar, los ingresos de los GAD por habitante son extremadamente desiguales: en un extremo está Tarija (ingresos del GAD y de la provincia Gran Chaco), con Bs 3.548, y en el otro La Paz, con sólo Bs 235, y Cochabamba, con Bs 309. Las proporciones son de 15 a 1 en el primer caso (La Paz) y de 11,5 a 1 en el segundo (Cochabamba). La explicación de esta desigualdad es muy clara: regalías e IDH que corresponden al GAD de Tarija suman 12,3% del valor de la producción de hidrocarburos extraídos dentro de su circunscripción. Por otro lado, 4,95% (45% de las regalías) va directamente a la provincia Gran Chaco, la que además cuenta con lo que corresponde por IDH a los tres municipios que la integran. Incluso entre estos últimos las desigualdades son muy grandes pues, según ya se mencionó, mientras en Yacuiba viven 100.386 personas, frente a 16.750 en Caraparí.

Las regalías sobre hidrocarburos también son importantes en los casos de Pando y Beni (0,33 y 0,67% del valor total de la producción, respectivamente), así como en el de Chuquisaca, y algo menos en el de Cochabamba, donde también se extrae el recurso, por lo que percibe 11% del valor de lo que corresponde a su jurisdicción. Por otro lado, también puede advertirse la importancia de las regalías mineras en los casos de Oruro y Potosí.

En cuanto a la coparticipación en el IDH, según se mencionó, los GAD, con excepción del de Tarija, están percibiendo sumas absolutas iguales por este concepto, independientemente del respectivo número de habitantes. Esto, en términos per cápita, se refleja en las distintas ponderaciones que pueden ser observadas en el gráfico II-7.

Gráfico II-7
2016: ingresos anuales de los gobiernos autónomos departamentales
y sus fuentes, por habitante (en bolivianos)



	Tarija	Pando	Chuquisaca	Beni	Potosí	Oruro	La Paz	Cochabamba	Santa Cruz
Impuestos y tasas	2	9	23	4	1	6	8	14	18
Venta de servicios	73	104	188	56	23	48	55	47	68
Otros ingresos	0	0	0	0	0	5	0	1	0
Regalías sobre hidrocarburos	3.036	575	419	338	0	0	0	50	175
Regalías mineras y forestales	2	15	3	30	534	199	37	6	12
Impuesto especial sobre hidrocarburos y derivados	95	296	89	109	72	99	44	49	27
Impuesto directo a los hidrocarburos (IDH)	269	841	183	247	129	214	40	59	37
Fondo compensatorio IDH	0	0	0	0	0	27	43	38	15
Otras transferencias del nivel central	70	10	66	8	37	50	10	44	28
Ingresos de los GAD	3.548	1.851	972	793	796	648	235	309	381

Fuente: elaboración propia en base a datos del PGE (nuevo) para 2016 (Bolivia MEFP, 2016) y proyecciones del INE (Bolivia INE, 2016).

Estos ingresos son altamente dependientes de la extracción de hidrocarburos y, en la medida en que se explican por regalías sobre hidrocarburos y coparticipación en el IDH, de los precios de exportación de éstos, que bajaron de \$US 10,14 el millón de BTU⁴⁹ en el caso de las exportaciones a Argentina, y \$US 8,8 en el de

49 BTU: *British Thermal Unit*, aproximadamente 1.055 julios.

aquellas destinadas a Brasil, a \$US 6,1 y 5,7, respectivamente, en el mismo período de 2015, y a \$US 4,6 y 4,5 el BTU en el segundo trimestre de 2016 (Bolivia YPFB, 2016). Esta dependencia es extrema en el caso de Tarija (93,2%), algo menor en el de Pando (76,5%), Beni (73,8%) y Chuquisaca (32,1%), y menor todavía en los casos de La Paz (16,9%) y Potosí (16,2%), mientras que entre en los demás GAD varía entre 55,2% (Santa Cruz) y 33,1% (Oruro).

En términos generales la explicación de las disparidades en los ingresos de los GAD sería:

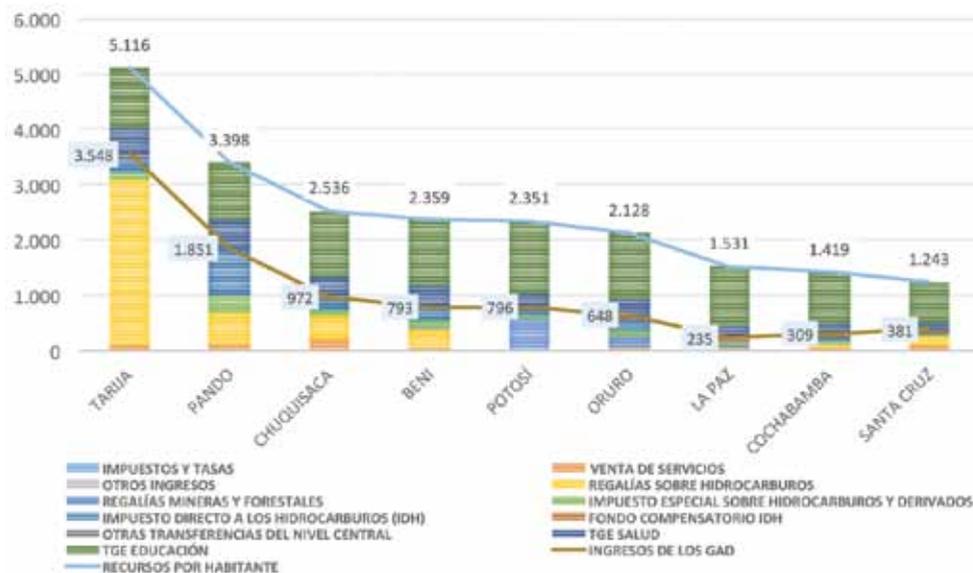
- a) la distribución de fuentes de recursos privilegia a los habitantes de los departamentos menos poblados que perciben regalías hidrocarburíferas;
- b) la coparticipación en el IDH favorece adicionalmente a los habitantes de departamentos donde se explota estos recursos y a los que tienen menor población;
- c) sin embargo, en la medida en que los GAD se financian con regalías e IDH, su gasto depende directamente de la evolución de los precios internacionales del gas, que actualmente han bajado;
- d) el Fondo de Compensación y la coparticipación en el IEHD reducen sólo muy limitadamente estas desigualdades y vulnerabilidades.

Dada esta estructura, cuanto mayores los precios internacionales del gas, mayor la desigualdad, según se puede observar comparando el gráfico anterior con el correspondiente a 2014: en ingresos anuales, el GAD de Tarija percibía 28 veces más por habitante que el de La Paz, y el de Pando, 10 veces más. Sumando transferencias para salud y educación, el gasto departamental de Tarija era seis veces mayor que el de Santa Cruz, y el de Pando, tres veces.

En el gráfico II-8 se añade a los ingresos de los GAD las transferencias del gobierno central para salud y educación según departamento. Las primeras hacen parte contablemente de los ingresos de los GAD, pero son transferencias administradas por delegación y, por tanto, han sido excluidas del análisis anterior. Las segundas son manejadas directamente por direcciones departamentales dependientes directamente del gobierno central.

Según se podrá observar, incluso en el caso de transferencias destinadas exclusivamente a salud y educación, las menores cifras por habitante corresponden a los departamentos cuyos GAD también perciben menores ingresos, y las mayores con los que tienen más, pero las diferencias entre departamentos son menores. Sumando estos ingresos a aquellos de relativa libre disponibilidad de los GAD, la relación entre el departamento con menores ingresos totales (Santa Cruz) y aquél con mayores ingresos (Tarija) resulta ser todavía de 1 a 4,1.

Gráfico II-8
2016: ingresos anuales de los gobiernos autónomos departamentales y gasto del gobierno central en salud y educación, por habitante (en bolivianos)



	Tarija	Pando	Chuquisaca	Beni	Potosí	Oruro	La Paz	Cochabamba	Santa Cruz
Impuestos y tasas	2	9	23	4	1	6	8	14	18
Venta de servicios	73	104	188	56	23	48	55	47	68
Otros ingresos	0	0	0	0	0	5	0	1	0
Regalías sobre hidrocarburos	3.036	575	419	338	0	0	0	50	175
Regalías mineras y forestales	2	15	3	30	534	199	37	6	12
Impuesto especial sobre hidrocarburos y derivados	95	296	89	109	72	99	44	49	27
Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH)	269	841	183	247	129	214	40	59	37
Fondo compensatorio IDH	0	0	0	0	0	27	43	38	15
Otras transferencias del nivel central	70	10	66	8	37	50	10	44	28
Ingresos de los GAD	3.548	1.851	972	793	796	648	235	309	381
Tge salud	452	514	369	379	233	287	210	185	145
Tge educación	1.116	1.034	1.195	1.187	1.322	1.193	1.086	925	717
Recursos por habitante	5.116	3.398	2.536	2.359	2.351	2.128	1.531	1.419	1.243

Fuente: elaboración propia en base a datos del PGE 2016 (Bolivia MEFP, 2016) y del INE (Bolivia INE, 2016).

F. Origen y limitaciones del actual sistema de financiamiento de los GAD

La estructura de financiamiento de los actuales GAD es resultado de políticas previas a la creación de estas autonomías: las regalías departamentales sobre explotación de hidrocarburos fueron definidas a fin de vincular al –e invertir en– el entonces alejado y poco poblado oriente del país (los departamentos de Santa Cruz, Beni y Pando, aunque este último se encuentra en el norte; véase notas de pie de página en el punto II.1.A). Sin embargo, ahora se mantienen en los niveles entonces aprobados como un derecho adquirido para las actuales autonomías departamentales –y regionales– en cuya circunscripción se encuentran estos recursos, y para las de Beni y Pando.

El Fondo de Compensación (1994) y la coparticipación en el IEHD (1995) tuvieron objetivos redistributivos en relación a las desigualdades generadas por estas regalías, pero débiles. Y la coparticipación en el IDH (Bolivia, 2005b), en vez de reducir desigualdades, objetivo primordial de las transferencias territoriales, las aumentó, como ya se mencionó. Esto se puede explicar porque en aquel año los partidos políticos estaban en crisis y entre los parlamentarios que aprobaron la respectiva ley predominaba la identidad regional: una pretendida igualdad de los departamentos primó sobre la igualdad jurídica del ciudadano, reconociendo ventaja tan sólo a los “departamentos productores” y no a los habitantes de los departamentos que percibían menos ingresos⁵⁰, como normalmente ocurre con otros sistemas de coparticipación.

Esta era la situación, de gran desigualdad pero, en la misma medida, también vulnerabilidad, cuando en la nueva Constitución (Bolivia, 2009a) se decidió instaurar gobiernos autónomos departamentales y éstos heredaron provisionalmente la estructura existente de financiamiento del desarrollo departamental, producto, según ya se mencionó, de políticas previas a su instauración.

La Constitución define a “las regalías departamentales creadas por ley” e incluso a “la participación en los recursos provenientes de impuestos a los hidrocarburos” como ingresos de estos gobiernos (Bolivia, 2009a, art. 341), pero también les otorga competencia para crear y administrar impuestos. Sin embargo, al mismo tiempo también restringe esa potestad, pues los gobiernos departamentales sólo pueden crear impuestos importantes si el gobierno central les cede algún hecho generador también importante. Esto, según se vio, aún no ha ocurrido, de modo que los gobiernos “autónomos” departamentales en realidad no tienen una autonomía efectiva ya que sus ingresos dependen de factores exógenos. Es más, al afincarse su financiamiento en la extracción de recursos naturales no renovables –y mientras la provisión de bienes públicos por parte de dichos gobiernos no se base en los aportes ciudadanos–, los nuevos gobiernos no sólo no serán autónomos, sino que se estará consolidando el modelo extractivista hasta ahora típico del país.

Entonces, si bien las competencias con que cuentan los GAD les permitirían encarar programas de desarrollo económico territorial, aún está pendiente el régimen fiscal financiero que haga efectiva una necesaria autonomía para implementarlos, y que a la vez se garantice equidad a todos los habitantes de país. Y la autonomía efectiva de los GAD –y que ésta contribuya a la eficiencia y a la superación del extractivismo– depende esencialmente de que estos gobiernos cuenten con bases tributarias potentes, y con sistemas de transferencias de libre disponibilidad, complementarias a las iniciativas locales, donde primen los “criterios de igualdad de oportunidades, solidaridad, distribución y redistribución equitativa” (Bolivia, 2009a, art. 330), también para el desarrollo económico territorial.

50 *Stricto sensu*, no corresponde referirse a “departamentos productores” porque en esta circunscripción estén los recursos, pues según lo han definido sucesivas Constituciones, los recursos naturales, y particularmente los del subsuelo, pertenecen a todos los bolivianos por igual.

4. Gasto en salud y educación públicas

El objetivo de esta sección es medir el gasto actual en salud y en educación (básica y media) según municipio. Para cada uno de los municipios de la muestra (la misma que se utilizó para comparar ingresos) se suman los respectivos gastos municipales anualizados –estimados a partir de la muestra– a los correspondientes gastos departamental y central, también anualizados⁵¹, es decir, asumiendo para las respectivas inversiones una depreciación media de 15 años en el caso de salud y 20 en el de educación. Esta suma se divide entre los respectivos usuarios (proyecciones de datos del CNPV de 2012).

También el gobierno central realiza inversiones en salud, pero no se dispone de los respectivos presupuestos desglosados según municipio y departamento. Por esta razón, algunas estimaciones presentadas aquí pueden estar por debajo del gasto real; sin embargo, según se verá más adelante, parece claro que, tanto en el caso de la salud como en el de la educación, el gasto público se destina primordialmente a funcionamiento y no a inversión.

En todo caso, se debe tener en cuenta que en Bolivia las decisiones sobre producción de estos servicios están divorciadas entre el gobierno central y los gobiernos locales. En educación, aquellas referidas a personal profesional y parcialmente a equipamiento corresponden al gobierno central, mientras aquellas referidas a servicios de apoyo, infraestructura, materiales y la mayor parte del equipamiento, a los gobiernos municipales. En atención primaria y secundaria de salud, parte del personal profesional, al nivel central (delegado administrativamente a los gobiernos departamentales); infraestructura, equipamiento y materiales, a los municipales. En atención de salud de tercer y cuarto nivel, personal profesional y (a través del financiamiento) parte de infraestructura y equipamiento, al nivel central; personal de apoyo, parte de infraestructura y equipamiento y materiales y medicamentos, a los departamentales. Esta dispersión en las decisiones sobre producción de servicios estratégicos implica grandes ineficiencias (véase punto I.1.F). Unificando estas decisiones (por ejemplo, a nivel de establecimientos), se tendría importantes mejoras en calidad con el mismo nivel de recursos.

A. Gasto en salud

Según el CNPV de 2012, 61,6% de la población acude a establecimientos públicos de salud, pues Bolivia figura entre los países con menor tasa de afiliación a la seguridad social –y en el caso de las mujeres, con la menor tasa de todas (CEPAL,

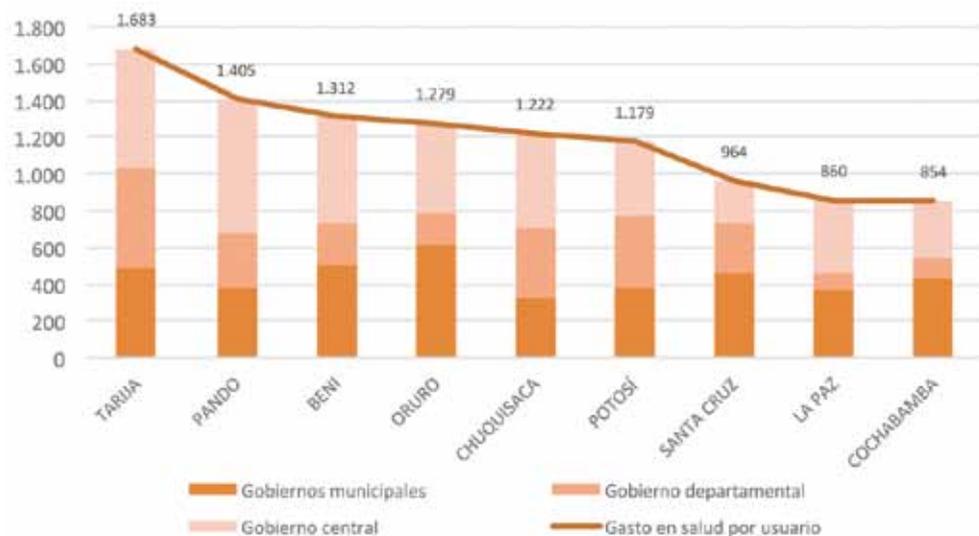
51 En esta oportunidad no se pudo obtener información desglosada sobre gasto departamental y nacional por municipio, con la que sí se contó para un trabajo anterior similar (Finot y Zapata, 2008). Por ello, para desglosarlos según municipio, aquí sólo se usa promedios departamentales.

2014)– y con menor gasto público social por habitante (CEPAL, 2015). A partir de datos del PGE de 2016, se puede estimar el gasto medio por usuario en Bs 1.021, equivalentes a \$US 146,50 al tipo de cambio actual.

En el gráfico II-9 se muestra estimaciones del gasto en salud por usuario en 2016, según departamento y fuente de financiamiento. El menor correspondería a Cochabamba (Bs 854), seguido de cerca por La Paz: Bs 860. Los mayores corresponden a Tarija, Pando y Beni. Del total del financiamiento, 41,1% sería aportado por gobiernos municipales, 22,2% por departamentales y 36,7% por el gobierno nacional⁵². Este gasto se dedica mayoritariamente a funcionamiento: 98% del gasto del gobierno central; 92,4% del de los GAD, y 85,8% del de los GAM. Estos últimos serían los que más invierten.

En relación al presupuesto de 2014, el mayor incremento se dio en el gasto del nivel central (remuneraciones): 28,2%, seguido del correspondiente a los gobiernos municipales, 24,8%. La participación de los gobiernos departamentales aumentó sólo en 0,7%.

Gráfico II-9
2016, Salud: gasto total y subnacional por usuario según departamento (en bolivianos)



	Tarija	Pando	Beni	Oruro	Chuquisaca	Potosí	Santa Cruz	La Paz	Cochabamba
Gasto en salud por usuario	1.683	1.405	1.312	1.279	1.222	1.179	964	860	854
Gobiernos municipales	489	386	501	610	329	379	459	375	439
Gobierno departamental	539	294	235	175	375	398	270	88	111
Gobierno central	655	725	575	494	518	401	236	397	304

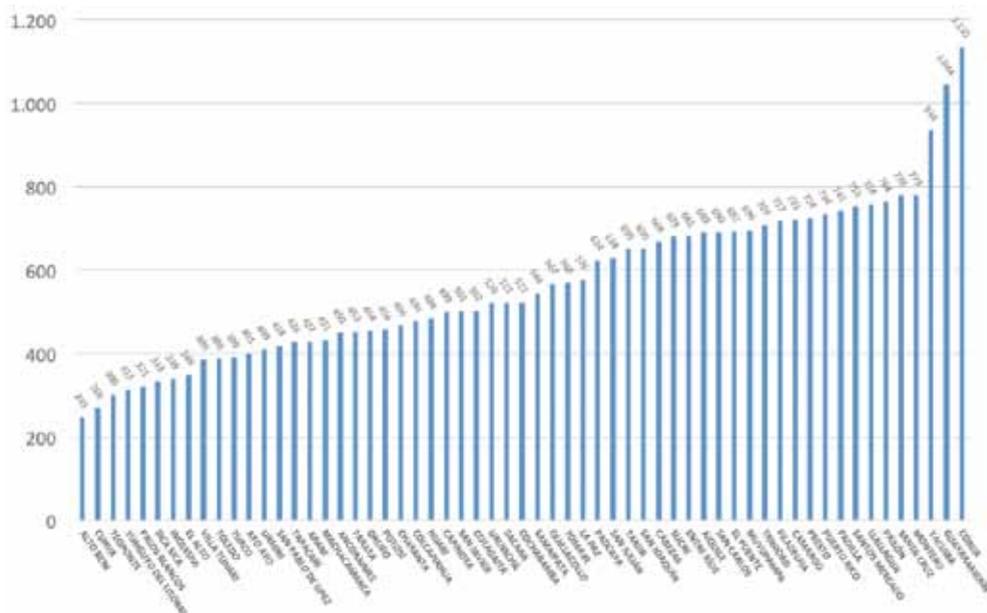
Fuente: elaboración propia en base a datos del PGE 2016 (Bolivia MEFP, 2016) y del INE (Bolivia INE, 2013 y 2016).

52 Se debe advertir que en estas cifras se considera el total del gasto, mientras en las anteriores, en lo que se refiere a inversión, se dividió entre el número de años de utilidad de dicha inversión.

(Bs 1.219) y Sucre (Bs 1.188). Se puede apreciar, finalmente, que los niveles más altos aparecen predominantemente en los municipios de Pando, Beni y Tarija, destacándose además la participación subnacional en los municipios de Santa Cruz (véase detalles en el anexo 2, cuadro A2).

En general, el gasto subnacional está muy desigualmente distribuido –según se puede apreciar en el gráfico II-11– debido a las respectivas diferencias de ingresos de los gobiernos locales.

Gráfico II-11
2016, Salud: gasto subnacional (inversión/15) por usuario en la muestra de municipios (en bolivianos)

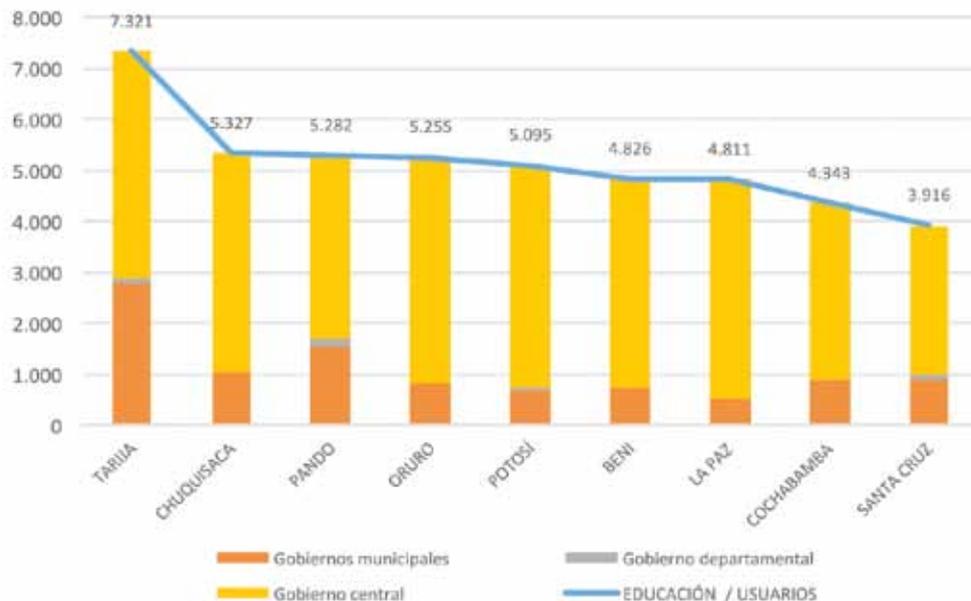


Fuente: elaboración propia en base a datos del PGE 2016 (Bolivia MEFP, 2016) y del INE (Bolivia INE, 2013 y 2016).

B. Gasto en educación

El gasto medio anual por estudiante en establecimientos públicos y de convenio (87,2% del total de estudiantes) es muy bajo: Bs 4.698, equivalentes a \$US 670, y también se distribuye desigualmente. En el gráfico II-12 se muestra el gasto total en educación preescolar, primaria y secundaria según departamento. Para calcular las cifras correspondientes, en este caso se ha supuesto que la infraestructura tiene una duración de 20 años.

Gráfico II-12
2016, Educación: gasto total y subnacional por estudiante (inversión/20)
según departamento (en bolivianos)



	Tarija	Chuquisaca	Pando	Oruro	Potosí	Beni	La Paz	Cochabamba	Santa Cruz	Bolivia
Educación / Usuarios	7.321	5.327	5.282	5.255	5.095	4.826	4.811	4.343	3.916	4.698
Gobiernos municipales	2.792	1.027	1.553	815	694	714	496	851	874	857
Gobierno departamental	60	15	135	5	37	17	32	14	107	49
Gobierno central	4.469	4.286	3.594	4.435	4.364	4.095	4.283	3.477	2.935	3.792

Fuente: elaboración propia en base a datos del PGE 2016 (Bolivia MEFP, 2016) y del INE (Bolivia INE, 2013 y 2016).

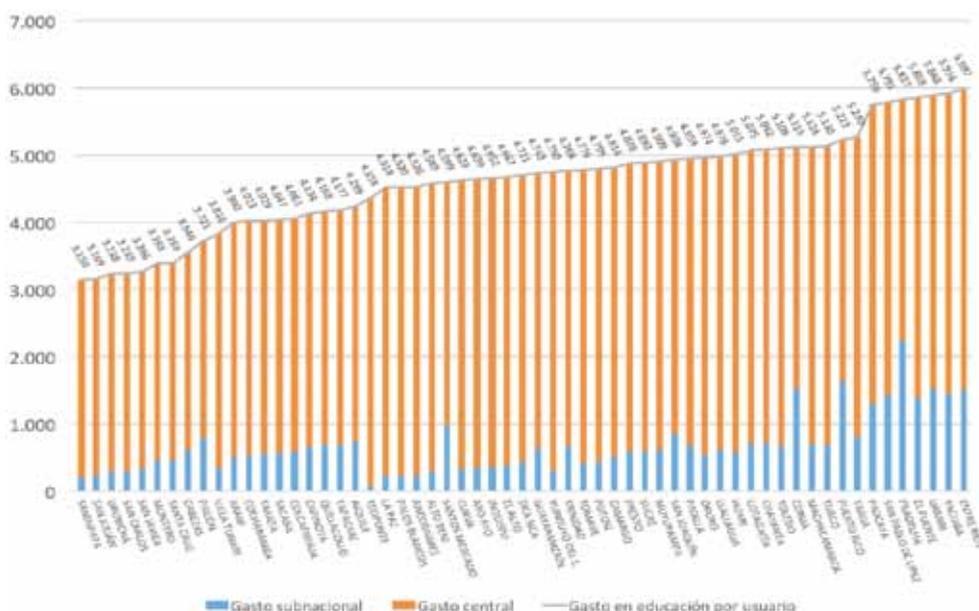
El mayor le corresponde a Tarija, Bs 7.321 y el menor a Santa Cruz, Bs 3.916. En promedio, el gasto por estudiante se sitúa en Bs 4.698 (\$US 674). Del total del financiamiento, 80,7% es aportado por el nivel central y los gobiernos municipales participan con 18,2% (principalmente desayunos escolares e infraestructura). En educación, el aporte de los gobiernos departamentales actualmente sólo representa 1%, del cual 72% se destina a inversión. En cambio, el gobierno nacional cubre 80,7% del total, para pago de profesores, y los municipales aportarían con 18,2%, destinando 79% a funcionamiento y 21% a inversión.

En relación al presupuesto de 2014, el mayor incremento se dio en el gasto del nivel central (remuneraciones): 28,2%, seguido del correspondiente a los gobiernos municipales, 24,8%. La participación de los gobiernos departamentales aumentó sólo en 0,7%.

En el gráfico II-12 se puede observar el gasto total en educación con inversión anualizada (en este caso, a 20 años) según municipio. Éste puede variar entre Bs 3.150 en Samaipata (Santa Cruz) y Bs 5.987 en Entre Ríos (Tarija) (véase datos

para cada municipio de la muestra en el anexo 2, cuadro A3). Dada la elevada ponderación del gasto central, la distribución es relativamente más uniforme que en el caso de la salud, con un Gini de 0.186. Varios municipios de Santa Cruz y Cochabamba, incluidas sus ciudades capitales, se encuentran entre los niveles más bajos de gasto por estudiante, seguidos por los de La Paz. En el otro extremo se ubican los municipios de Tarija y Pando, donde el gasto subnacional es mayor.

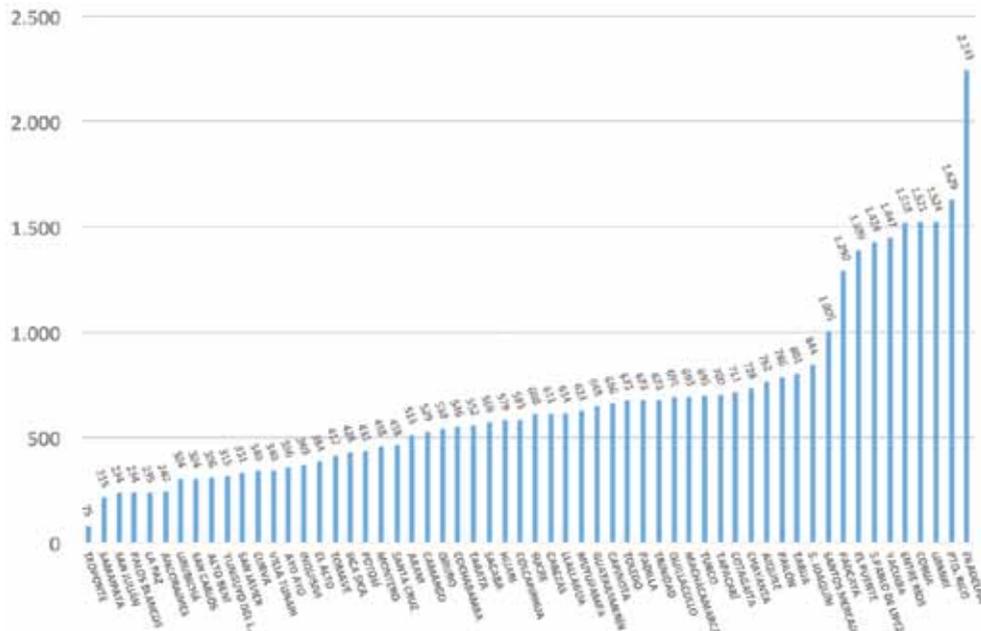
Gráfico II-13
2016, Educación: gasto total y subnacional por estudiante (inversión/20)
en muestra de municipios (en bolivianos)



Fuente: elaboración propia en base a datos del PGE 2016 (Bolivia MEFP, 2016) y del INE (Bolivia INE, 2013 y 2016).

En el gráfico II-14 se puede apreciar las grandes desigualdades entre los distintos gastos subnacionales por municipio, incluso con inversión anualizada (la inversión de 2016 distribuida entre éste y los siguientes 19 años), ello debido a la desigual distribución de recursos entre departamentos.

Gráfico II-14
2016, Educación: gasto subnacional por estudiante (inversión/20
en muestra de municipios (en bolivianos)



En lo que se refiere a gobiernos municipales, sólo se está dando la condición de eficiencia de que los gastos sean financiados con esfuerzos locales en alguna medida en aquellos que cuentan con recaudaciones de impuestos importantes, pero en el caso de los otros –e incluso en el de los primeros–, los actuales sistemas de transferencias están induciendo ineficiencia y corrupción, facilitada esta última por la cultura de la prebenda heredada de la Colonia⁵³. En cambio, en los gobiernos departamentales, aquella condición no se da en ningún caso pues ninguno de ellos puede basar sus asignaciones en aportes ciudadanos.

El hecho de que los actuales sistemas de transferencias determinan incentivos para la ineficiencia ha sido suficientemente demostrado en el trabajo de Barja, Villarroel Böhrst y Zabaleta (2012), y el análisis en esta parte del presente trabajo muestra en qué medida también, en conjunto, resultan muy inequitativos, siendo la causa principal la estructura de coparticipación en el IDH. Es imprescindible cambiarlos, no sólo a fin de generar condiciones de eficiencia y equidad, sino también para que el financiamiento subnacional contribuya a la estabilidad. En efecto, este financiamiento hasta ahora ha sido procíclico (Jiménez y Ter-Minassian, 2016); en cambio, vincular las transferencias a los respectivos esfuerzos fiscales reduciría esta tendencia.

Aunque es positivo que los gobiernos subnacionales incrementen los muy bajos niveles de provisión por usuario de salud y educación, la desigualdad entre ingresos de estos gobiernos se refleja claramente en el distinto nivel de acceso de la población a servicios como salud y educación, en los que un mínimo de provisión debería ser similar en todo el país. Además, contra lo que podía esperarse –dado que lo que se descentralizó inicialmente fue la infraestructura–, este mayor gasto se dedica sobre todo a funcionamiento, tanto en salud como en educación.

La caída de precios de los hidrocarburos y la consiguiente reducción general de los ingresos puede convertirse en una oportunidad para que los gobiernos subnacionales tengan bases más sólidas de financiamiento y llegar a acuerdos para garantizar mínimos similares en bienes sociales en todo el país, con libertad para que los gobiernos locales que puedan gasten más en ambos servicios.

Que la Ley Marco de Autonomías y Descentralización establezca que debe ser revisado el sistema de financiamiento de todas las entidades territoriales –y no sólo de los gobiernos departamentales– representa una gran oportunidad para introducir condiciones de eficiencia y equidad en todos los gobiernos subnacionales, y orientar las políticas de descentralización a superar el extractivismo y el rentismo.

53 La prebenda: al acceder a ciertos cargos públicos, había que entregar a la Corona una cantidad determinada de dinero, y todo lo que adicionalmente se pudiera obtener sería para beneficio personal del funcionario. Es un caso típico el de Miguel de Cervantes Saavedra que, al aspirar al cargo de corregidor en Nuestra Señora de La Paz, buscaba así “hacerse la América”, cobrando el tributo real a los indígenas. Contemporáneamente, esto se reproduce: muchos funcionarios que llegan a un cargo gracias a su partido político, cuando contratan a alguien le cobran “coimisiones”, de las que deben entregar un porcentaje a su partido y el resto pueden quedárselo para ellos.

III

Propuesta para modificar los sistemas de financiamiento

1. Lineamientos

A. Implicaciones de la diferenciación de competencias

La diferenciación de competencias establecida en la Constitución (Bolivia, 2009a), entre exclusivas, compartidas y concurrentes, implica también una necesaria diferenciación en el financiamiento.

a) Financiamiento de las competencias exclusivas

Claramente, las competencias exclusivas deben ser financiadas autónomamente, es decir, sobre la base de ingresos propios: impuestos y contribuciones especiales, tasas, venta de servicios y regalías, y transferencias de libre disponibilidad proporcionales a los aportes locales. Lo fundamental sería que las decisiones sobre gasto las adopten los representantes, vinculando beneficios con los respectivos costos para los ciudadanos. En el caso de las regalías, el costo de reemplazo de los recursos naturales extraídos es menos perceptible y, obviamente, el hallazgo de estos últimos tiene poco que ver con el esfuerzo local. Tasas y patentes están en el otro extremo: el beneficio es inmediato y está individualizado y, por tanto, su percepción también es inmediata, pero son poco elásticas y por lo general de menor importancia en las recaudaciones.

En el caso de las contribuciones, los beneficios serían fácilmente perceptibles pues se trataría de aportes por parte de quienes más se beneficiarán del bien público a proveer, mientras que en el de los impuestos la percepción del beneficio es difusa, pues su gasto será de beneficio general. Por ello sería decisivo que, según se vio

en la parte I, los programas de gobierno estuvieran acompañados de información tanto sobre beneficios esperados como sobre los costos, incluido endeudamiento, que esos posibles beneficios implicarían para los ciudadanos; que se brindara la misma información cuando los representantes aprobaran planes de mediano y corto plazos, y que representantes y ejecutivos estén obligados a consultar en caso de cambios importantes e informar y rendir cuentas sobre el cumplimiento de estos planes. En todo caso, para poder comparar alternativas en términos de beneficio/costo es indispensable que las autonomías locales estén facultadas no solamente para concertar contribuciones especiales, como ya lo están, sino también para definir las alícuotas (porcentajes sobre valores de bases tributarias) de sus respectivos impuestos, lo que es normativamente posible.

Otro aspecto importante es que la exclusividad de las competencias debe ser respetada. Es obvio que cuando el gobierno central provee directamente bienes locales (peor aún si transgrede las normas que corresponden a la jurisdicción de éstos) infringe claramente el principio de eficiencia definido en el teorema de la descentralización –correspondencia entre demandas diferenciadas y circunscripciones–, rompe el vínculo entre gastos y aportes locales y propicia la corrupción.

Por otro lado, según se vio en la parte I, las únicas transferencias con las que se mantiene el principio del beneficio son aquellas de libre disponibilidad proporcionales a los respectivos aportes locales. Las transferencias deberían situar a todos en igualdad de oportunidades para decidir cuánto de su respectivo ingreso desean dedicar a proveerse de bienes locales a través del ejercicio de sus competencias exclusivas y que, en principio, a igual esfuerzo –medido en función de los respectivos ingresos– corresponda igual nivel de provisión. Y esto último tiene que ver con capacidad ya instalada: para garantizar equidad, las transferencias deberían ser ponderadas según nivel de carencias.

b) Financiamiento de competencias compartidas y concurrentes

En cambio, las competencias compartidas y concurrentes deberían ser financiadas en forma también compartida o concurrente: cada uno de los gobiernos involucrados debería aportar una parte.

Un caso particular de competencias concurrentes son los bienes sociales, específicamente la provisión de servicios públicos de salud y educación. Sobre la primera, la Constitución establece “El Estado garantiza la inclusión y el acceso a la salud de todas las personas, sin exclusión ni discriminación alguna [...] el sistema único de salud será universal, gratuito, equitativo” (Bolivia, 2009, art. 18 II y III); y sobre la segunda, “Toda persona tiene derecho a recibir educación en todos los niveles de manera universal, [...] sin discriminación” (Bolivia, 2009, art. 17), y además instituye que la gestión de ambos servicios será concurrente. De hecho, actualmente –según se vio en el punto II.4– ya concurren a financiar la gestión de

estos servicios tanto los gobiernos municipales y departamentales como el central pero, según se pudo observar, los niveles de prestación difieren ampliamente según localización. Pueden diferir pero, ya que la Constitución garantiza a todos los habitantes del país el derecho a la salud y la educación, debería garantizarse a todos un mínimo similar y que los gobiernos autónomos sean libres de aumentar recursos por encima de lo requerido para ese mínimo.

Una solución apropiada para poder hacerlo, inspirada en cómo se financia y presta estos servicios en Brasil, sería que los gobiernos autónomos destinaran determinados porcentajes de sus ingresos a sendos fondos concurrentes⁵⁴ y que el nivel central tuviera a su cargo la equalización, es decir que cada usuario tuviera garantizado un mínimo, independientemente del gasto local en estos bienes. Siguiendo lo planteado en la parte I, ya no se trataría de transferencias a los gobiernos autónomos, sino de transferencias sociales del Estado en su conjunto –gobierno central y autonomías– a los habitantes, a través de los respectivos establecimientos.

A través de los establecimientos: es decir de sistemas de salud y de educación financiados por respectivos fondos concurrentes, donde la prestación final se entregue a través de establecimientos en los cuales los respectivos procesos productivos de servicios (decisiones sobre tecnología, personal, equipamiento e infraestructura) estén reunificados a este nivel, sin perjuicio, según ya se planteó en la parte I, de que en ambos sistemas se cumplan las regulaciones que correspondan a los respectivos gobiernos, pero con unificación y autonomía de gestión.

En cuanto a la provisión de bienes mixtos, tales como agua potable y alcantarillado y electricidad, que también está previsto que sea concurrente (compartida, en el caso de comunicaciones), el financiamiento referido a actividades económicas provendría de recursos definidos autónomamente, y el requerido para garantizar mínimos a las familias y personas provendría de fondos concurrentes.

B. Dos sistemas distintos de financiamiento

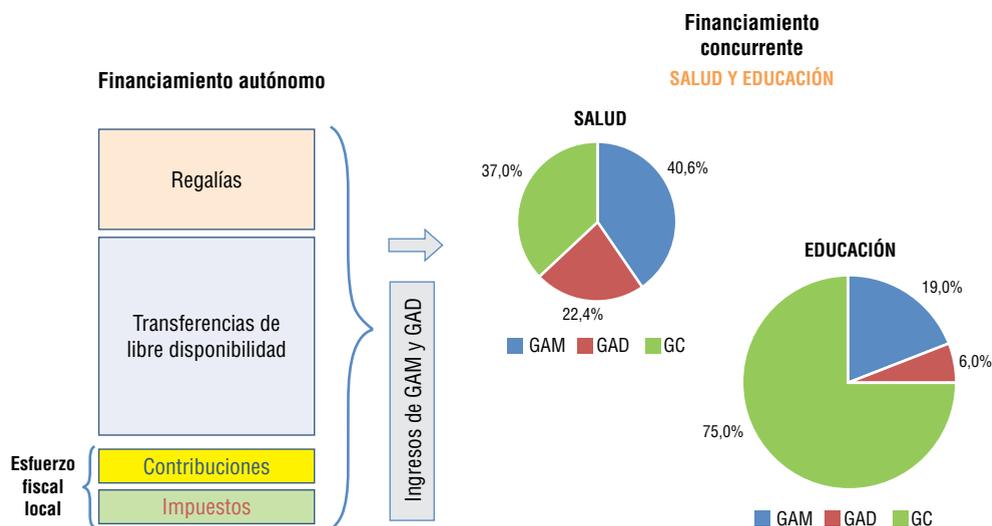
Lo anterior implica diferenciar claramente entre dos sistemas de financiamiento, el de *bienes territoriales*, donde lo más conveniente sería que los gobiernos subnacionales los provean autónomamente, y el de *bienes sociales*, para los que se debería garantizar mínimos iguales en todo el país a través de un financiamiento concurrente al que cada gobierno municipal y departamental asignaría determinados porcentajes mínimos, aportando el gobierno central lo que fuera necesario adicionalmente para equalizar derechos. Entre los bienes sociales típicamente estarían los servicios de salud y educación, y entre los territoriales, ordenamiento

54 En Brasil para salud: 12% los gobiernos municipales y 15% los estatales, y para educación 25% ambos niveles de gobierno (Brasil 1988). Los servicios son prestados por establecimientos estatales, municipales o “filantrópicos”, todos con autonomía de gestión.

territorial, infraestructura de transporte, de riego y apoyo a las unidades productivas. Poder decidir autónomamente sobre la provisión de bienes territoriales como los mencionados, y sobre alícuotas de impuestos y contribuciones especiales para financiarlos, sería –según se vio en la parte I– la base para concertar estrategias de desarrollo económico territorial.

En el gráfico III-1 se muestra esquemáticamente cómo las competencias exclusivas serían financiadas con financiamiento autónomo, y cómo las concurrentes –en el gráfico, la gestión de salud y educación– con financiamiento concurrente, al que en este caso las autonomías aportarían sobre la base de porcentajes fijos de sus ingresos.

Gráfico III-1
Financiamiento autónomo y financiamiento concurrente



Fuente: elaboración propia.

C. Asignación de tributos

Según el Código Tributario, los tributos se clasifican en impuestos, tasas, contribuciones especiales y patentes municipales (Bolivia MEFP, 2014). Bolivia cuenta con una cultura consolidada en materia de contribuciones comunitarias en trabajo, materiales y dinero, definidas en las comunidades o “sindicatos” campesinos y en las organizaciones indígenas a través de procedimientos democráticos (Finot, 1990 y entrevista a L. Soliz, 2016), cultura que ha sido transferida a los nuevos barrios de las ciudades a través de los migrantes campo-ciudad. Y, según ya se mencionó, las prestaciones personales o en especie para la realización de obras

públicas comunitarias han sido reconocidas legalmente como una forma de pago de contribuciones especiales (Bolivia, 2010b, Disposición adicional 3ª).

Sería decisivo para la eficiencia que la cultura desarrollada para determinar contribuciones se transfiriera al caso de los impuestos, donde los beneficios son más difusos. Esto sería posible si, como en el caso de las contribuciones comunitarias, los ciudadanos estuvieran previamente informados sobre el costo que les implicarán los programas alternativos (y el plan finalmente definido) en términos tributarios, y pudieran decidir, a través de procesos democráticos y de consulta, sobre el monto de sus aportes, según ya se ha planteado.

Y para una mejor revelación de preferencias comparando beneficios con costos, sería importante que las autonomías estuvieran facultadas para definir qué parte de sus ingresos destinarán a proveerse de bienes locales. Los GAM ya cuentan con impuestos a la propiedad y a la transferencia de ésta, y sólo faltaría que pudieran decidir sobre alícuotas. Estos impuestos pueden ser considerados como a la renta presunta (y además son altamente redistributivos), pero no sería el caso de los GAD: la base impositiva que les ha sido transferida, la transferencia gratuita de bienes, es insuficiente.

a) Tributos de los gobiernos municipales

Adicionalmente a los impuestos con que ya cuentan, los GAM deberían instaurar otra fuente importante de recursos: las contribuciones especiales⁵⁵. Es más, éstas ya existen, pero no están siendo contabilizadas: al menos en las áreas rurales y en los municipios con elevada inmigración proveniente del campo, como El Alto, los habitantes aportan para obras que los benefician a través de sus organizaciones de base, con el trabajo de sus miembros, materiales de la zona y dinero, y cada miembro hace su respectivo aporte en proporción al beneficio que recibe, medido por lo general por la superficie de su propiedad. Y en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización al fin se reconoce oficialmente a estas contribuciones “en dinero, prestaciones personales o en especie” como tributo⁵⁶.

Esta forma de realizar contribuciones es practicada en áreas donde los habitantes están más desprovistos y cuentan con menores ingresos, pero el camino está abierto para que los GAM, además de contabilizar las contribuciones ya existentes,

55 Dentro de la región, Colombia y Ecuador (Cuenca) cuentan con valiosa experiencia en materia de contribuciones.

56 Tributo en su sentido actual: aportes que los ciudadanos deben hacer para la provisión de bienes públicos. No en su sentido histórico, que era lo que las comunidades debían entregar gratuitamente primero a los Incas y luego a la Corona española, en señal de sometimiento y, en el segundo caso, para que se les respete la propiedad de sus territorios. Dado que en Bolivia el término ‘tributo’ aún está estigmatizado por el pasado, en las políticas públicas sería conveniente evitarlo.

las instauren en dinero en las áreas cuyos habitantes cuentan con mayores ingresos. Transferencias proporcionales a esfuerzos fiscales que incluyan las contribuciones especiales podrían ser especialmente estimulantes para un mejor aprovechamiento de esta fuente de ingresos fiscales que, además, tiene la ventaja de que la relación beneficio/costo es mucho más visible e inmediata.

b) Tributos de los gobiernos departamentales

Ya se ha mencionado que los GAD aún no cuentan con tributos adecuados para incentivar la eficiencia en la provisión de bienes a su cargo. Lo más recomendable sería que los aportes ciudadanos estuvieran directamente vinculados con los ingresos de las personas, típicas bases impositivas de los niveles medios de gobierno en los países federales (en la región, México⁵⁷ y Brasil), pero también de gobiernos subnacionales en países unitarios, destacándose entre éstos los escandinavos. Pero en Bolivia, dada la limitación constitucional mencionada –los GAD sólo pueden crear impuestos sobre hechos impositivos no análogos a aquellos de los actuales impuestos nacionales y municipales–, ni siquiera sobretasas. Que dichos gobiernos pudieran contar con esa base tributaria (ingresos de las personas) implicaría que el gobierno central se la transfiriera, lo que no sería conveniente dada la importancia que estos impuestos pueden tener para fines redistributivos, competencia del nivel central por excelencia. De hecho, en Bolivia está pendiente crear un verdadero impuesto sobre los ingresos de las personas con alícuotas progresivas.

Restringir los hechos impositivos a un solo nivel de gobierno puede tener ventajas administrativas, pero ciertamente no económicas, ya que, según se ha visto, la eficiencia de la provisión depende de que los ciudadanos puedan determinar libremente qué parte de su ingreso destinar a proveerse de bienes públicos en forma descentralizada, y esa restricción es inconveniente para este objetivo. Para hacer viable una revelación de preferencias –y todo lo que depende de ello–, esa limitación debería eliminarse o, al menos, permitir que algunas bases tributarias puedan ser compartidas. Los casos más frecuentes en que esta modalidad se practica son, precisamente, los impuestos a las personas y también a las ventas (Ambrosanio y Bordignon, 2006). En el primer caso, aunque compartido, el impuesto es primordialmente nacional y altamente progresivo (como instrumento redistributivo), mientras que los gobiernos locales aplican sobretasas, cada uno en función de sus necesidades. El segundo, también frecuente bajo la misma modalidad, es recomendado por Bird y Gendron (1998)⁵⁸.

57 País en el que, además, los incrementos a las transferencias de libre disponibilidad son proporcionales a los incrementos de respectivas recaudaciones de impuestos estatales. Ver asignación de tributos, financiamiento, distribución y condicionamiento de transferencias en América Latina, en Finot, 2005.

58 Citados por Ambrosanio y Bordignon, 2006.

A lo que habría que apuntar en el caso de Bolivia es a que el gobierno central y las autonomías departamentales compartan la base impositiva “ingresos de las personas”, y que cada GAD cuente con sobretasas sobre esa base y defina sus respectivas alícuotas dentro de rangos predeterminados fijados centralmente. El objetivo sería que en la “elección pública” los ciudadanos puedan decidir a través de sus representantes de qué y cuánto proveerse, en este caso a través de sus gobiernos departamentales, con una mayor percepción del costo que les implicará esta provisión.

Pero compartir bases impositivas implicaría una reforma constitucional. Entonces, en tanto no se haga esta reforma, a fin de avanzar en la dirección propuesta y de que los gobiernos departamentales cuenten con recursos suficientes, podrían coparticipar en las actuales recaudaciones según departamento del actual impuesto del gobierno central sobre ingresos, el Régimen Complementario al IVA y, dado que la recaudación de este impuesto aún es escasa, esta coparticipación debería extenderse al Impuesto al Valor Agregado (IVA). Para ello tendría que solicitarse a las empresas que en sus declaraciones de impuestos establezcan claramente dentro de qué departamento residen los respectivos contribuyentes y en qué departamento se realizaron las ventas⁵⁹. Adicionalmente, estas coparticipaciones serían un incentivo para que la tributación sobre ingresos aumentara –actualmente la del RC-IVA sólo representa 0,92% del total de recaudaciones previstas para 2016 (Bolivia MEFP, 2016)⁶⁰– y también la recaudación del IVA, cuya tasa de cumplimiento bajó de 45,5% en 2005 a 17,9% en 2013 (Bolivia MEFP, 2015).

Sin embargo, lo decisivo para estimular la eficiencia sería que el gobierno central transfiriera bases impositivas sobre las cuales los GAD pudieran fijar alícuotas (dentro de una escala). Un impuesto referido a la renta presunta de los respectivos propietarios, cuya base se podría transferir, es el denominado Régimen Agropecuario Unificado (Bolivia, 1996).

Menos vinculados directamente con los ingresos de las personas, y posiblemente inspirándose en el caso de Colombia, también se ha propuesto la transferencia de hechos generadores vinculados con el consumo específico (porción doméstica; en el caso de Bolivia serían principalmente impuestos a la cerveza, otros licores y cigarrillos) y a la venta de gasolina y diésel (Banco Mundial, 2006, citado por Villarroel Böhr, 2007). El primero no sería recomendable pues convendría a los GAD incentivar el consumo de licor y cigarrillos (considerados “males” en vez de bienes), pero el segundo sí suele ser recomendado como un impuesto subnacional (Boadway y Shah, 2009). La ventaja sería que más contribuyentes podrían relacionar los beneficios del gasto local con el costo que ello les implicaría.

59 El IVA es un impuesto sobre el valor agregado, pero la coparticipación se definiría no según dónde éste se generara sino según dónde ocurrieran las ventas.

60 El impuesto a los ingresos personales suele ser muy importante en otros países, pero en el caso de Bolivia aún no; tan sólo es un “régimen complementario al IVA”.

A su vez Brun, Molina y Aranibar (2014) proponen aprovechar la base para impuestos departamentales ya definida por ley, “afectación al medio ambiente no causada por vehículos automotores, actividades hidrocarburíferas, electricidad y minería”, para crear un Impuesto para la Reposición del Medio Ambiente (IRMA) con alícuota inicial de 5% de las utilidades de las empresas. Sin embargo el hecho generador de este impuesto no son las utilidades, sino la afectación al medio ambiente: el impuesto debería corresponder al principio de que “el que contamina paga”. Estos montos deberían ser fijados para cada caso⁶¹.

Con todos los argumentos señalados, se propone agregar a los actuales ingresos tributarios departamentales una coparticipación de 40% en el RC-IVA⁶² y de 18% sobre el IVA y los provenientes de impuestos departamentales que serían establecidos sobre la base del actual Régimen Agropecuario Unificado y el consumo de derivados de hidrocarburos. Para dar paso a este impuesto departamental, se eliminaría el actual Impuesto Especial sobre Hidrocarburos y Derivados (IEHD). Los GAD definirían las alícuotas de sus impuestos dentro de rangos preestablecidos y, al menos por el momento, el Servicio de Impuestos Internos del gobierno central seguiría haciéndose cargo de la cobranza y entrega de las recaudaciones a dichos gobiernos.

Finalmente, también para los GAD queda abierta la posibilidad de cobrar contribuciones especiales a quienes más se benefician de las obras departamentales, lo que se facilitaría por la cultura existente en el país y por la fácil relación entre costo y beneficio ya mencionada. Estas contribuciones podrían convertirse en su principal fuente de ingresos tributarios.

D. Sistemas de transferencias

Continuando con lo planteado, para el ejercicio de sus competencias exclusivas, y con la finalidad de garantizar igualdad de derechos a todos los ciudadanos, los gobiernos subnacionales deberían contar, además de sus ingresos propios, con transferencias territoriales de libre disponibilidad asignadas bajo el principio de “igual provisión a igual contribución”, es decir, proporcionales a los respectivos esfuerzos fiscales medidos en relación a los ingresos de los contribuyentes.

Para ello, en ambos casos se conformarían fondos con las actuales transferencias, excluyendo solamente la coparticipación municipal (a fin de garantizar estabilidad a todos los GAM) y las provenientes del IEHD (transformado en impuesto

61 Independientemente de esta discrepancia, en el trabajo citado se puede encontrar un interesante análisis actualizado sobre tributos subnacionales, incluyendo información sobre tributación subnacional en otros países y una propuesta de reforma tributaria general.

62 Coincidiendo con Beatriz Muriel (2011) (aunque no en los porcentajes), quien además propone que esta participación se haga sobre un RC-IVA ampliado a los profesionales y a otros trabajadores independientes, y se fije márgenes de descuentos por compras.

departamental), pero incluyendo el gasto en bienes locales que actualmente realiza el gobierno central. En los dos casos, los respectivos fondos serían constituidos principalmente con los recursos provenientes del IDH asignados a GAD y GAM, pero ahora distribuidos de una manera equitativa.

En cuanto a competencias concurrentes, se ha escogido los casos de los servicios de salud y educación. Según ya se ha planteado, los gobiernos subnacionales aportarían a fondos también concurrentes porcentajes fijos de sus ingresos totales (ingresos propios más transferencias por esfuerzo fiscal), y el gobierno central tendría una función equalizadora.

2. Fundamentación de la propuesta

Esta propuesta se basa en el análisis teórico expuesto en la primera parte y en la experiencia internacional, pero encuentra el fundamento de su viabilidad en las instituciones inclusivas bolivianas.

En referencia a condiciones de eficiencia, Barja, Villarroel Böhr y Zabaleta (2012: 12) plantean que “la solución de fondo [...] está en el diseño de una institucionalidad política de la descentralización tal que logre alinear los incentivos de los agentes políticos con los intereses y el bienestar de la ciudadanía”, pero la solución no dependería solamente de un diseño: ¿cómo lograr que cambie una institucionalidad extractiva arraigada durante siglos, desde los Incas, que exigían tributo en especie y en trabajo, luego intensificada al máximo por los conquistadores españoles, y conservada hasta nuestros días?

Según North (1990), la manera de lograr un cambio institucional es el contacto entre las naciones, a fin de que unas aprendan de otras a través de un lento proceso de prueba y error. Conocer cómo funcionan otras sociedades puede ciertamente ser beneficioso para el desarrollo institucional pero, según lo demuestran Acemoglu y Robinson (2012), cuando este contacto se da a través de invasiones y la instauración de colonias por tiempo prolongado, el efecto para las sociedades que las enfrentaron es más bien contraproducente. Entonces, ¿qué hacer?

En una investigación anterior del autor, publicada en 1990 (Finot, 1990), se encontró que en Bolivia, paralelamente a un desarrollo institucional oficial, históricamente se ha dado otro desarrollo institucional, la democracia informal. Aplicando la diferenciación contemporánea de Acemoglu y Robinson (2012), la institucionalidad oficial, formal, sería la extractiva, mientras que la institucionalidad informal –que permitiría, primero a la comunidad rural, y luego a los barrios de migrantes rural-urbanos, autoproverse eficientemente de bienes públicos a través de la participación directa e igualitaria de todos sus miembros– sería inclusiva.

Esta nueva visión confirma la importancia que podía tener la propuesta que seguía a la investigación mencionada, en sentido de incorporar y desarrollar en el

Estado, desde abajo, esas “reglas de juego” que favorecen la eficiencia transformando a las comunidades campesinas y juntas vecinales en organizaciones públicas con la única condición de que aceptaran que todos los ciudadanos –hombres y mujeres– que habitaran en su respectiva circunscripción, y no sólo los propietarios, tuvieran igualdad de oportunidades de participar. Se proponía que la autoprovisión de bienes públicos por estas organizaciones fuera estimulada a través de transferencias municipales complementarias a la iniciativa y a los aportes locales, y que las transferencias del gobierno central a los municipales también fueran complementarias a las iniciativas y esfuerzos fiscales de estos. Se esperaba que, al fortalecer estas instituciones desde “la base del Estado” se induciría un cambio institucional similar en todo el resto del mismo.

Pero si bien aquel trabajo fue un insumo importante para la política de descentralización adoptada en 1994 (ver entrevistas en Finot, 2016), ni la parte de la propuesta referida a la creación de órganos municipales de autogobierno, ni aquella sobre transferencias “complementarias” a los esfuerzos locales, quedaron en la ley con que se inició el proceso (Bolivia, 1994a). En cambio, se optó por dejar que las organizaciones territoriales de base continuaran con sus usos y costumbres y, en vez de fortalecerlas como órganos de autogobierno, se les asignó el papel de participar en la planificación y el control de la gestión municipal, particularmente para el gasto de transferencias a los municipios no vinculadas al esfuerzo fiscal.

Con todo lo beneficiosa que fue la municipalización para incluir a la población rural en el Estado y la política (Zuazo, 2008), en lo que se refiere a institucionalidad, con la instauración del sistema de transferencias mencionado se fue hacia atrás pues, según ya se ha mencionado, antes de la descentralización hacia los gobiernos municipales con su jurisdicción ampliada, tanto los municipios, hasta entonces sólo urbanos, como las comunidades, basaban su provisión de bienes públicos en los aportes locales. Con la instauración de un sistema de transferencias no vinculado a estos aportes, los incentivos obran en sentido contrario. Esta condición sólo se mantendría en los proyectos del Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social, cuyas transferencias son acordadas por proyecto pero siguiendo políticas nacionales. Si bien lo primero favorece la eficiencia, lo segundo la disminuye en la medida en que las políticas nacionales no correspondan con las locales.

Pero lo que más perjudica la eficiencia son las transferencias directas que actualmente realiza el gobierno central a través del Ministerio de la Presidencia para ejecutar proyectos locales, decidiendo el Presidente del Estado qué municipios favorecerá. No solamente se está violando la exclusividad de las competencias sino que, obviamente, tampoco se hace las asignaciones comparando beneficios con costos por parte de los habitantes locales y “a caballo regalado no se le mira el diente”.

La buena noticia es que, a pesar de que las transferencias no vinculadas con aportes locales ya están en vigencia desde hace 22 años, a través de entrevistas

con conocedores expertos se pudo comprobar que la institucionalidad inclusiva desarrollada durante siglos aún persiste. La hipótesis básica del presente estudio y de las consiguientes propuestas es que, incluso sin haber transformado a las organizaciones territoriales de base en órganos públicos, sus instituciones eficientes están lo suficientemente arraigadas e incorporadas en la cultura nacional como para facilitar un cambio institucional que las aproveche. Y este cambio podría hacerse políticamente viable con la crisis del modelo extractivista que se avecina.

Entonces, la respuesta a cómo superar la institucionalidad extractiva en el caso boliviano estaría en desarrollar, desde la provisión de bienes locales, la institucionalidad inclusiva que aún existe y sobre esta base, *favorabilia amplianda et odiosa restringenda*, para que se tienda consistentemente a proveerse de bienes públicos sobre la base de los aportes ciudadanos y no de la extracción de recursos naturales. Más aún: a orientar esta institucionalidad inclusiva al desarrollo económico territorial y hacer viables múltiples iniciativas de desarrollo sobre la base del esfuerzo propio.

En suma, Bolivia ha heredado de la época colonial dos sistemas institucionales paralelos: uno jerárquico, extractivista, y otro democrático e inclusivo (democrático en el sentido de que todos los miembros de los órganos de autogobierno tienen iguales derechos). El Estado boliviano –y casi todos los surgidos de la colonización española– ha sido conformado “desde arriba” con instituciones extractivistas, pero en las comunidades campesinas que estaban fuera de ese Estado (el municipio era exclusivamente urbano), y que durante mucho tiempo no tuvieron otra relación con él que el “tributo indígenal” que debían pagarle, contando sólo con sus propias fuerzas, se desarrollaron instituciones inclusivas.

Con la municipalización y la instauración de la participación popular en la provisión y control de bienes públicos municipales, ambas institucionalidades se encuentran, pero hasta ahora la primera prima sobre la segunda. De cómo se defina la fiscalidad de los gobiernos autónomos, ahora que se consolida la descentralización boliviana, depende en gran medida que se recupere las instituciones endógenas inclusivas al menos para la provisión de bienes locales, o que se persista en la institucionalidad extractivista.

3. Financiamiento de los gobiernos autónomos municipales

La principal restricción en el caso de los GAM es que en los rurales no está permitido calcular aportes ciudadanos sobre la base de los valores de la pequeña propiedad y la comunitaria. Pero esto no implica que los habitantes rurales no estén contribuyendo a la generación de bienes públicos: según ya se mencionó, con mucha frecuencia lo hacen a través de las contribuciones comunitarias. Con-

tabilizarlas se facilitaría por el hecho de que Bolivia ha sido pionera en calcular estos aportes en trabajo y materiales con el Fondo Social de Emergencia, fundado en 1985, ahora Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social.

A. Estimación de las contribuciones comunitarias

A través de las entrevistas realizadas con conocedores del tema (entrevistas a Xavier Albó, Lorenzo Solíz y Jorge Balanza, 2016), se pudo reconstruir que en una comunidad rural típicamente el proceso se da actualmente como sigue: la comunidad se reúne mensualmente y quienes no pueden asistir deben pagar una multa de Bs 50 y acatar lo acordado en las reuniones, donde, entre otros asuntos propios de la comunidad, se decide los aportes que cada miembro debe realizar para el mantenimiento de infraestructura y para los proyectos de inversión acordados con el gobierno municipal, mantenimiento y obras que benefician primordialmente a la comunidad. Las obras cuyo mantenimiento y participación en la inversión están a cargo de la comunidad suelen ser canales de riego, caminos, escuelas, postas sanitarias y canchas de fútbol⁶³.

Los aportes se hacen efectivos a través de días de trabajo (incluidas herramientas), materiales y dinero, que deben ser aportados según el beneficio que cada uno obtendrá. Estas contribuciones han sido estimadas para el caso de La Joya (municipio de Sapahaqui) entre 20 y 30 jornales al año. Las familias que no aportan con trabajo por encontrarse ausentes deben pagar los respectivos jornales en dinero, es decir, lo que costaría reemplazar esa mano de obra y sus respectivas herramientas, monto que varía según la proximidad a los centros urbanos y la dimensión de éstos. En realidad, la comunidad reemplaza a los faltantes y con los recursos en efectivo financia, por ejemplo, el transporte de los materiales que debe proveer, y transporte y viáticos de los representantes para realizar gestiones. Quienes reciben recursos en efectivo deben realizar rendiciones de cuentas detalladas. Además, se debe tener en cuenta que los aportes comunitarios no consisten solamente en aquellos aplicados directamente a la inversión y el mantenimiento, sino también en tiempo dedicado a coordinación y solución de conflictos (en asamblea) y en gestión (de los representantes) (entrevista a L. Solíz, 2016).

En el caso de la región amazónica (extremo norte de La Paz, Pando, gran parte de Beni y parte de Santa Cruz), los aportes a la provisión de bienes públicos son menores en materia de inversión⁶⁴, pero importantes (30 días por familia) en

63 En el caso de proyectos de inversión, en la comunidad La Joya (uno de los entrevistados fue secretario general de esta comunidad) los aportes comunitarios se emplean en la construcción de obras y en la provisión de materiales de la zona, mientras que el GAM provee el personal profesional y materiales como cemento, fierro y arena fina.

64 Ello debido a que, según la entrevistada, el área rural de la región amazónica es continuamente favorecida con obras financiadas en su integridad por el respectivo gobierno municipal, el

conservación de bosques (entrevista a Pamela Cartagena, 2016). En este último caso se benefician los mismos campesinos, pero también hay un beneficio mundial en términos de retención de carbono y provisión de oxígeno, que ha sido medido (Vos *et al.*, 2015).

Por otro lado, también hay aportes en trabajo en los centros urbanos, a través de las juntas de vecinos, particularmente en los barrios de inmigrantes del campo, muchos de los cuales todavía se encuentran en construcción. Dada la tasa de crecimiento demográfico de las ciudades, se puede estimar que tales aportes se dan, en mayor o menor medida, hasta en una tercera parte de la población. En el programa “Barrios de Verdad” del municipio de La Paz el aporte comunitario puede ser estimado en un 5% del total de las obras (entrevista a Gabriela Niño de Guzmán), cuyo costo es relativamente alto por hacerse generalmente en las laderas montañosas de la ciudad: Bs 57 millones según lo presupuestado para 2016.

En el caso de El Alto, ciudad nueva contigua a La Paz (actualmente, según proyección, con más de 766.000 habitantes), todo lo referido a urbanización – particularmente vías y agua potable y alcantarillado– se decide con las respectivas juntas de vecinos (véase detalles en el recuadro III-1). La contribución de los vecinos representa, en promedio, al menos un 20% de estas obras (entrevista a Fanny Nina). Según el presupuesto de 2016 del GAM de El Alto, éste presupuestó para caminos vecinales Bs 83,5 millones; para plazas y parques, Bs 3,1 millones; alumbrado, Bs 34,76 millones; para extensiones menores de agua potable, Bs 0,95 millones, y para infraestructura social Bs 0,38 millones, lo que da un total de Bs 122,7 millones. Las contribuciones especiales a estas obras alcanzarían a por lo menos Bs 24,5 millones, pero a ellas habría que aumentar las brindadas directamente a la empresa de agua potable, que no es municipal, y a otras proveedoras de servicios, y el tiempo de los representantes para realizar gestiones.

Esta situación contrasta con los barrios consolidados en pequeñas y medianas ciudades, donde los recursos destinados a ser definidos a través de planificación participativa suelen ser acordados con pequeños grupos que se atribuyen la representación de todo el barrio. Debería haber una regulación según la cual sea obligatorio convocar a todos los vecinos a las elecciones y asambleas generales; ello sería indispensable para la instauración de contribuciones especiales en dichos barrios.

De lo anterior se puede concluir que si se monetizara y contabilizara como contribuciones estos aportes comunitarios, que consisten en trabajo, materiales, cuotas y tiempo de los encargados de la coordinación y la gestión, y donde no existieran estos aportes se estableciera el cobro de contribuciones mínimas por las obras que benefician más a los habitantes en su entorno, los montos de las recaudaciones y los ingresos municipales aumentarían significativamente.

departamental, transferencias directas del gobierno central (a través del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras o del Ministerio de la Presidencia - Evo Cumples) y proyectos de ONG.

Recuadro III-1

Contribuciones de los vecinos en el municipio de El Alto

El Alto es un joven municipio, creado en 1985 y situado junto a la ciudad de La Paz. Esta última está entre montañas, construida sobre una serranía; en cambio El Alto se extiende sobre el Altiplano. No obstante su juventud, actualmente es el segundo municipio con más población después de Santa Cruz. Sus habitantes provienen originariamente, casi en su totalidad, del campo. Aun hoy, 21% de los alteños ha nacido en otro lugar del país (Bolivia INE, 2013).

En El Alto, más que en ninguna ciudad de Bolivia, no sólo tienen plena vigencia las instituciones comunitarias, sino que la ciudad misma ha sido construida a través de juntas de vecinos que funcionan sobre la base de ellas.

En reuniones de vecinos se decide todo lo que es de interés común, desde la construcción de infraestructura y la provisión de servicios básicos, hasta la solución de conflictos y la organización de fiestas. Y todo se ejecuta con trabajo comunitario y cuotas en dinero. En estas asambleas se decide qué hacer en el barrio y con cuánto de trabajo y dinero contribuirá cada uno en función del beneficio que percibirá (establecido generalmente según la extensión de su propiedad). Allí también se define quiénes realizarán tareas de coordinación y gestión, según méritos y por rotación; se evalúa el avance de los trabajos y se escucha las rendiciones de cuentas de quienes manejan el dinero de la comunidad.

La coordinación con el gobierno municipal se da a través de lo instaurado en la Ley de Participación Popular (Bolivia, 1994a), según la cual cada gobierno autónomo departamental debe consultar obligatoriamente con las organizaciones territoriales de base sobre las obras de interés de cada comunidad o barrio, y ellas controlar la ejecución de lo acordado a través un comité de vigilancia integrado por sus representantes. Pero además, en El Alto, como en el campo, al acordar con el gobierno municipal las obras que se realizarán en el lugar, los vecinos comprometen también sus respectivos aportes.

De esta manera, hombres y mujeres –con frecuencia más estas últimas, inclusive “con su wawita”– contribuyen con su trabajo y aportes en dinero a: (i) la construcción de escuelas y postas sanitarias y compra de insumos para este fin, como pintura y vidrios; (ii) excavaciones y compra de cañerías y tubos para dotarse de agua potable y alcantarillado; (iii) infraestructura vial, como cordones de acera, enlosetado de calles e instalación de luminarias, e incluso diésel para las maquinarias o compra de repuestos para la retroexcavadora. Obviamente, los aportes en dinero, trabajo comunitario y “tiempo” de los ejecutivos –horas y días que éstos deben dedicar a realizar gestiones– son mayores cuanto mayor es la falta de equipamiento urbano.

Como en el ayllu, las juntas se organizan piramidalmente en 14 distritos, y eligen a través de sus representantes al subcalde de su distrito (El Alto es el único municipio donde esto se practica). Y si el subcalde no cumple sus funciones a satisfacción de los vecinos, éstos, siempre a través de su organización, exigen su renuncia.

Los principales problemas de las organizaciones de juntas vecinales serían que, en la medida en que –dada su estructura piramidal– los representantes se alejan de las organizaciones de base, pueden ser cooptados por partidos políticos. Y, no tanto en El Alto como en otros barrios con menor tradición participativa, al permitir la ley que las organizaciones territoriales de base se conformen “según usos y costumbres”, en la práctica algunas personas las conforman reuniendo a pocos vecinos –pues no es obligatoria la convocatoria pública– para convertirse en interlocutores del gobierno municipal y favorecerse con obras que los beneficien directamente. Pero al menos en las juntas de vecinos de las zonas de inmigrantes rurales –la parte en construcción de las grandes ciudades– las instituciones comunitarias tienen plena vigencia.

Fuente: elaborado sobre la base de respuestas de Fanny Nina, ex presidenta de la Federación de Juntas Vecinales de El Alto (entrevista, 4 de agosto de 2016).

Estaría pendiente la realización de un estudio para poder cuantificar con precisión cuánto están aportando los bolivianos a la provisión de bienes públicos a través de contribuciones comunitarias. Pero para poder estimar, al menos en forma provisional, la cuantía de estas contribuciones en términos monetarios, se supone que uno de cada cuatro trabajadores agropecuarios y trabajadores familiares no remunerados contribuye a la provisión de bienes públicos con trabajo, materiales y otros aportes con el equivalente de al menos 7,5 jornales al año, y uno de cada cuatro trabajadores agroforestales y sus familiares no remunerados, con 5; para el ejercicio, en ambos casos se calcula un jornal medio de Bs 60. Para el caso de El Alto, se estima que en su periferia (al menos un tercio de la población) una de cada tres personas en edad de trabajar contribuye con 5 jornales al año, que este caso valen como mínimo Bs 80. Para otros municipios urbanos se estima que en sus periferias (se supone un cuarto de la población) una de cada cuatro personas en edad de trabajar aporta también 5 jornales al año, valorizados, en promedio, en Bs 80.

B. Propuesta de financiamiento de los gobiernos municipales

En el ejercicio que sigue se incluye en los respectivos esfuerzos fiscales municipales a estas contribuciones especiales, y se calcula cómo variarían los ingresos municipales si las actuales transferencias, con exclusión de la coparticipación municipal (que se mantendría tal como está, al menos por un tiempo), se distribuyeran según esfuerzo fiscal medido como recaudaciones ponderadas según los respectivos niveles de ingreso de los ciudadanos, usando como proxy niveles de pobreza.

Específicamente, se haría un fondo con lo que actualmente reciben los GAM por IDH, compensación por menor IDH y transferencias por proyecto, incluidos

dos tercios de las que realiza directamente el Ministerio de la Presidencia, fondo que sería distribuido a los GAM bajo el principio “a igual aporte colectivo, igual provisión”.

En el ejercicio se calcula estos aportes midiendo las recaudaciones de impuestos y contribuciones (estas segundas, estimadas) en cada municipio en relación con los respectivos niveles de pobreza de sus habitantes. Y, a fin de acercarse a que a esfuerzos fiscales similares correspondan niveles similares de provisión, las transferencias territoriales son ponderadas según carencias y diferenciales regionales de costos de construcción de infraestructura⁶⁵. Como indicador de carencias se usa ausencia de agua potable corriente (por cañería).

En fórmulas, las transferencias por esfuerzo fiscal (TEF) que un GAM *i* recibiría por habitante se miden como sigue:

$$TEF_i = (TEFM/N * e_i/e * d (1-ac_i) * d c_i)$$

$$e_i = d (I_i/+ C_i)/N_i * d p_i *$$

Donde:

TEFM: Fondo para transferencias según esfuerzo fiscal municipal

i: GAM *i*

N: población

e: esfuerzo fiscal

d: desviación respecto a la respectiva media nacional

I: impuestos

C: contribuciones especiales

p: tasa de pobreza

ac: tasa de población con agua corriente por cañería

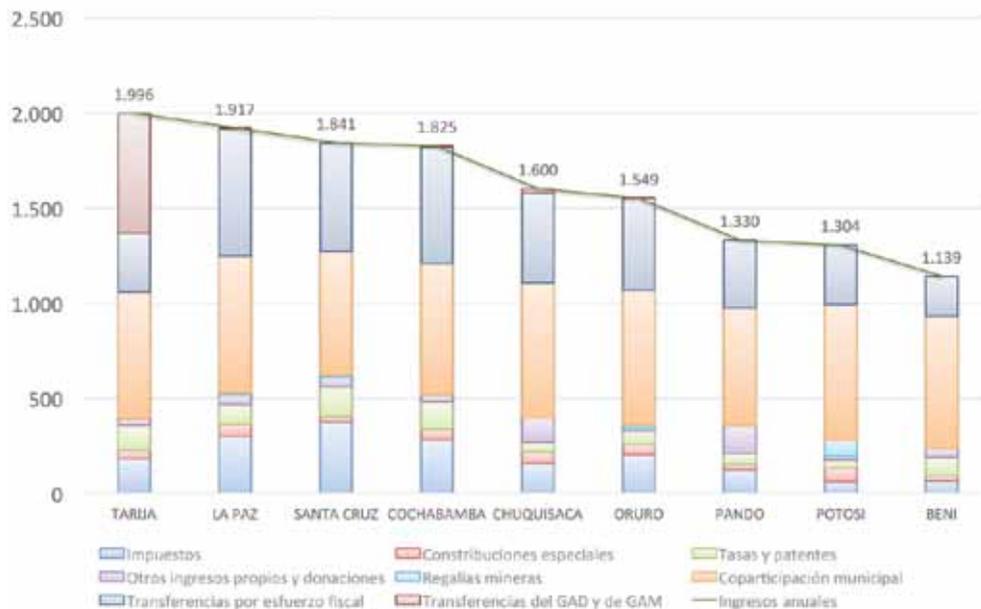
c: diferencial de costo de construcción

Para calcular los ingresos que percibirían los GAM con este sistema de financiamiento –y también para la propuesta referida a los GAD– se usó datos del Presupuesto General del Estado (nuevo) para 2016 (Bolivia, 2016) y del CNPV de 2012, y proyecciones sobre población del INE (Bolivia INE, 2013 y 2016).

En el gráfico III-2 se presenta las cifras resultantes de aplicar estos supuestos a los municipios agrupados según departamento.

65 Obtenidos a partir de Zapata, 2015, quien propone indicadores al respecto elaborados en base a datos del Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social.

Gráfico III-2
2016: ingresos anuales promedio de los gobiernos autónomos municipales por departamento, con contribuciones y transferencias por esfuerzo fiscal, por habitante (en bolivianos)



	Tarija	La Paz	Santa Cruz	Cochabamba	Chuquisaca	Oruro	Pando	Potosí	Beni
Impuestos	179	297	373	280	154	199	121	58	61
Contribuciones especiales	44	63	29	54	62	56	28	73	30
Tasas y patentes	132	106	157	144	49	71	58	42	97
Otros ingresos propios y donaciones	31	52	52	35	129	13	146	20	46
Regalías mineras	0	9	10	2	0	18	0	85	0
Coparticipación municipal	669	719	649	692	710	707	620	712	696
Transferencias por esfuerzo fiscal	310	669	572	611	475	483	356	315	209
Transferencias del GAD y de GAM	630	3	0	7	22	1	0	0	0
Ingresos anuales	1.996	1.917	1.841	1.825	1.600	1.549	1.330	1.304	1.139

Nota: La coparticipación municipal por habitante actualmente es ligeramente desigual debido a la distinta evolución de la población desde 2012.

Fuente: elaboración propia en base a datos del PGE (nuevo) para 2016 (Bolivia MEFP, 2016) y proyecciones del INE (Bolivia INE, 2016).

En general, al monetizar y contabilizar las contribuciones, los ingresos municipales propios aumentarían, e introduciendo el nuevo sistema de transferencias, además de favorecer la eficiencia, habría una importante ganancia en equidad: la diferencia entre promedios departamentales disminuiría del actual 2,2/1 a 1,8/1.

La media nacional de ingresos anuales de los municipios aumentaría de los actuales Bs 1.579 por habitante a Bs 1.896. Los GAM de Tarija seguirían teniendo los ingresos más altos (en promedio) gracias a las transferencias de su

GAD, pero los seguirían de cerca los de La Paz, que aumentarían sus recursos gracias a su relativamente mayor esfuerzo fiscal y al sistema de transferencias proporcionales a ese esfuerzo y a los respectivos niveles de carencias. Después aparecen los GAM de Santa Cruz, con las mayores recaudaciones de impuestos pero un relativamente menor esfuerzo fiscal, dados los mayores ingresos de las personas y las menores transferencias, debido a que las carencias son también relativamente menores.

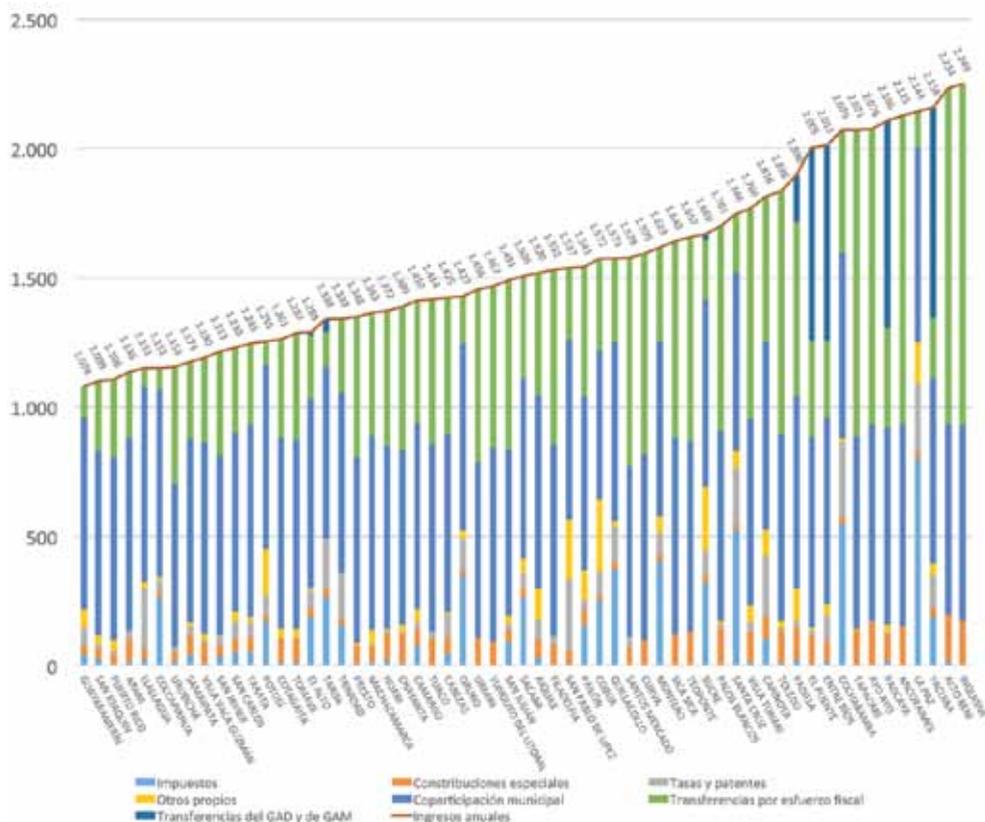
Los ingresos de los GAM en los otros departamentos son más bajos debido a su menor esfuerzo fiscal. Recuérdese que este indicador se establece como recaudaciones en relación inversa a los respectivos niveles de pobreza, y que, a su vez, las transferencias correspondientes a estos esfuerzos han sido calculadas según niveles de carencias y diferenciales de costos. En los casos de Beni y Pando, estos últimos alcanzan, respectivamente, a un 23% y un 60% por encima de la media nacional.

En el gráfico III-3 (y el cuadro A4 del anexo 2) se presenta los resultados correspondientes a los municipios de la muestra, donde se puede observar las diferentes fuentes que originan los distintos niveles de ingresos fiscales. Al incluir las contribuciones especiales y las transferencias proporcionales a los respectivos esfuerzos fiscales, dichas contribuciones incrementarían en forma importante los ingresos de casi todos los GAM rurales y algunos urbanos. Sólo disminuirían los ingresos de aquellos en Pando y Tarija, ahora muy elevados, y también los de Beni, pese a que las transferencias en este último caso están incrementadas por mayores diferenciales de costos, según ya se mencionó, debido a esfuerzos fiscales relativamente bajos.

En cambio, los ingresos de los municipios cuyos promedios departamentales actualmente son los menores, situados (de menor a mayor) en los departamentos de Santa Cruz, La Paz y Cochabamba, en general aumentarían. Crecerían los ingresos de casi todos los GAM de Santa Cruz: en los rurales, entre un 15% (San Carlos) y un 51% (San Julián); los de Santa Cruz de la Sierra, 4%, y los de Montero, 15%. Los recursos de los GAM rurales dentro del departamento de La Paz aumentarían entre un 52% (Teoponte) y un 105% (Alto Beni); los de El Alto, en un 5,5%, en tanto que los de La Paz bajarían levemente (2%). Los ingresos de los municipios rurales del departamento de Cochabamba aumentarían entre un 8% (Arani) y un 95% (Tapacarí), los de la ciudad de Cochabamba, en un 15%, y bajarían levemente los de Colcapirhua y Quillacollo. En Potosí, la mayoría aumentarían: entre un 2% (Cotagaita) y un 21% (Chayanta), pero los de la ciudad de Potosí bajarían en un 20%. Algunos de Chuquisaca aumentarían (hasta 14%, Padilla) mientras los de otros disminuirían, entre 13,4% (Camargo) y 67,8% (Presto), y también los de Sucre (18%). Los ingresos de los GAM de Oruro disminuirían por lo general, y los de la ciudad de Oruro, en 22%, pero los de algunos, como Toledo, aumentarían en un 27%.

En todo caso, estos primeros resultados muestran que con el sistema de transferencias propuesto las desigualdades disminuirían notablemente: el coeficiente Gini bajaría desde 0.398 a 0.246, casi la mitad.

Gráfico III-3
2016: ingresos anuales por habitante de los gobiernos autónomos municipales de la muestra, con contribuciones y transferencias según esfuerzo fiscal (en bolivianos)



Fuente: elaboración propia en base a datos del PGE (nuevo) para 2016 (Bolivia MEFP, 2016) y proyecciones del INE (Bolivia INE, 2016).

La inclusión de dos tercios de lo ahora presupuestado por el Ministerio de la Presidencia para gastar localmente en el fondo de transferencias sería decisiva para aumentar los recursos de los municipios, que sin esa participación alcanzarían tan sólo a Bs 1.330, un 8% menos que con ese aporte. No habría mayor incremento de recursos sino sólo una distribución más equitativa: aumentarían los ingresos de la mayoría de los municipios rurales con excepción de los de Tarija, Pando y algunos de Chuquisaca y Beni, que bajarían, y disminuirían los de los GAM urbanos, con excepción de los de Cochabamba.

Los resultados mostrados han sido obtenidos, según se ha mencionado, en base a supuestos muy conservadores sobre la importancia de las contribuciones comunitarias. Posiblemente, en la mayoría de los casos, al contabilizarlas esta sería mayor y también las respectivas transferencias. Pero para todos los GAM, mejorar sus ingresos en adelante dependería estrictamente de incrementar su esfuerzo fiscal, si así lo decidieran sus ciudadanos. Los habitantes de todos los municipios estarían incentivados para encarar, solos o mancomunados, su respectivo desarrollo económico territorial, más aún si en caso de mancomunarse van a recibir transferencias adicionales.

En todo caso, se habrían creado los incentivos para que los gobiernos municipales aumenten sus ingresos, pero también habría que tomar en cuenta otro factor decisivo para que su gasto sea eficiente: que puedan contar con personal debidamente capacitado. Para ello sería indispensable establecer un sistema de capacitación adecuado y uno de carrera administrativa que garantice ingresos suficientes y estabilidad a los funcionarios de los gobiernos locales así capacitados.

4. Financiamiento de los gobiernos autónomos departamentales

A. Propuesta de financiamiento a los gobiernos departamentales

En este punto se presenta una propuesta para introducir las condiciones ya planteadas en el caso de los GAD y, a la vez, avanzar en dotarles de autonomía efectiva a fin de hacer viables políticas de desarrollo económico territorial.

Sobre recursos propios:

- En regalías se mantendría las actuales alícuotas.
- Los GAD contarían con sus actuales bases impositivas, a las que se añadirían las del actual Régimen Agropecuario Unificado y el consumo de derivados de hidrocarburos⁶⁶. Además, coparticiparían con el gobierno central 40% del RC-IVA y 18% del IVA de lo recaudado en cada departamento. Según se ha mencionado, a fin de poder establecer el departamento de origen de los respectivos ingresos y ventas, las empresas que los retienen deberían hacer sus declaraciones señalando el domicilio de los contribuyentes y el lugar de sus ventas. Mientras tanto, para los cálculos que siguen se utiliza la información disponible, donde tal información se refiere no al departamento donde se da el hecho generador, sino a aquel donde están domiciliadas las empresas que retienen dichos impuestos.

66 En el ejercicio que sigue, la base para cuantificar posibles recaudaciones de este impuesto ha sido las actuales del IEHD, que se suprimiría. El impuesto departamental no se cobraría al salir los productos de las refinerías o ingresar al país (como se hace con el IEHD), sino al vender dichos derivados al consumidor final.

- En el ejercicio cuyos resultados se presentan a continuación, se estima las distintas recaudaciones del impuesto departamental al consumo de derivados de hidrocarburos distribuyendo la recaudación presupuestada para el actual IEHD según ventas de gasolina especial en 2014 (Bolivia YPFB, 2015). En lo que se refiere al RC-IVA y al IVA, las participaciones de cada departamento han sido estimadas distribuyendo lo presupuestado para 2016 según las recaudaciones correspondientes a años anteriores. No se pudo encontrar información desagregada referida al Régimen Agropecuario Unificado, por lo que no se incluye estimaciones sobre los ingresos que provendrían de un posible impuesto departamental sobre las bases de ese impuesto.

Sobre transferencias:

- Se conformaría un fondo de transferencias territoriales sumando todas las transferencias que actualmente el gobierno central entrega a los GAD menos las provenientes del IEHD (que se convertiría en impuesto departamental), más un tercio de los recursos destinados a gasto local que actualmente efectúa el Ministerio de la Presidencia. Este fondo se distribuiría en función del respectivo esfuerzo fiscal departamental, esfuerzo que se mediría como la relación entre el total de recaudaciones de impuestos departamentales y coparticipados, y el respectivo PIB departamental a precios corrientes (proxy del respectivo ingreso geográfico bruto departamental) menos hidrocarburos, ponderado según pobreza.

Según ya se mencionó, al igual que para el análisis de situación, para este ejercicio se trabajó sobre la base de los datos del Presupuesto General del Estado de 2016 (Bolivia PGE, 2016) y datos o proyecciones del CNPV de 2012 (Bolivia INE, 2013).

En fórmulas, lo propuesto sería como sigue:

$$\begin{aligned}
 YF_j &= YFP_j + TRT_j \\
 YFP_j &= ID_j + OYD_j \\
 e_j &= ID_j / PIBC_j / d \text{ NNP}_j D \\
 TRT_j &= TEFD * d e_j
 \end{aligned}$$

Donde:

YF_j : ingresos fiscales del GAD j

j : departamento $j= 1, \dots, 9$

YFP : ingresos fiscales propios

ID : impuestos departamentales y coparticipación en el RC-IVA y el IVA

OYD : otros ingresos departamentales propios

e : esfuerzo fiscal

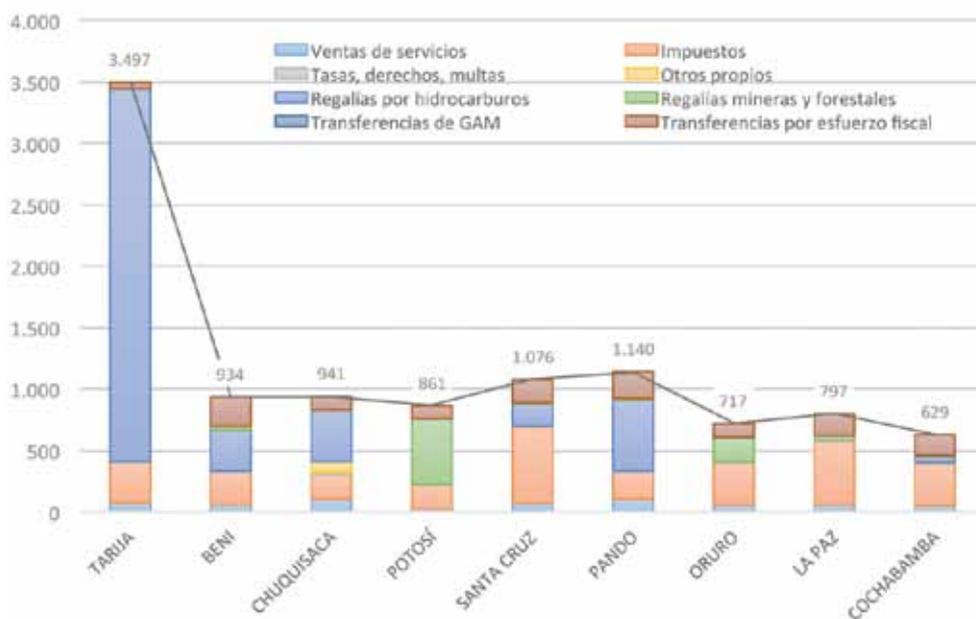
$PIBC$: PIB menos PIB por hidrocarburos, a precios corrientes

TRT: transferencias territoriales
 TEFD: Fondo para transferencias según esfuerzo fiscal departamental
 d: desviación respecto a la media nacional
 NNP: población no pobre⁶⁷

En el gráfico III-4 se muestra los resultados de aplicar estos supuestos. Desde ya, el total de ingresos de los GAD aumentaría al contar con nuevos impuestos y coparticipar en el RC-IVA y en el IVA, y al percibir por esfuerzos fiscales transferencias que en total incluirían recursos adicionales.

Gráfico III-4

2016: ingresos anuales por habitante de los gobiernos autónomos departamentales, con nuevos sistemas de financiamiento (en bolivianos)



	Tarija	Beni	Chuquisaca	Potosí	Santa Cruz	Pando	Oruro	La Paz	Cochabamba
Ventas de servicios	73	56	104	23	68	104	53	55	49
Impuestos	331	270	195	198	621	219	347	519	343
Tasas, derechos, multas	2	4	23	1	10	9	6	8	9
Otros propios	0	0	84	0	1	0	0	0	2
Regalías por hidrocarburos	3.036	338	419	0	175	575	0	0	50
Regalías mineras y forestales	2	30	3	534	12	15	199	37	6
Transferencias de GAM	0	0	0	0	0	0	3	0	3
Transferencias por esfuerzo fiscal	53	236	112	105	189	218	109	178	168
Ingresos de los GAD	3.497	934	941	861	1.076	1.140	717	797	629

Fuente: elaboración propia en base a datos del PGE (nuevo) para 2016 (Bolivia MEFP, 2016) y proyecciones del INE (Bolivia INE, 2016).

⁶⁷ Datos del CNPV de 2012 (Bolivia, 2013).

Al mantener sin variación la alícuota correspondiente a regalías hidrocarbúricas, el nivel de ingresos del GAD de Tarija –juntamente con los de la provincia Gran Chaco– aún estaría muy por encima de los otros, pero las diferencias serían menores: con la redistribución propuesta bajarían en más de la mitad: de 15,1 a 1, que es la proporción actual, a 5,6 a 1. Y sin tomar en cuenta a Tarija, con este nuevo sistema de financiamiento las diferencias bajarían de las actuales 7,9 a 1 a 1,8 a 1.

Además de estos importantes resultados en términos de equidad⁶⁸, distribuir transferencias en función de esfuerzos fiscales reduciría notablemente las distancias originadas en la casualidad de encontrar hidrocarburos en el subsuelo de la respectiva circunscripción.

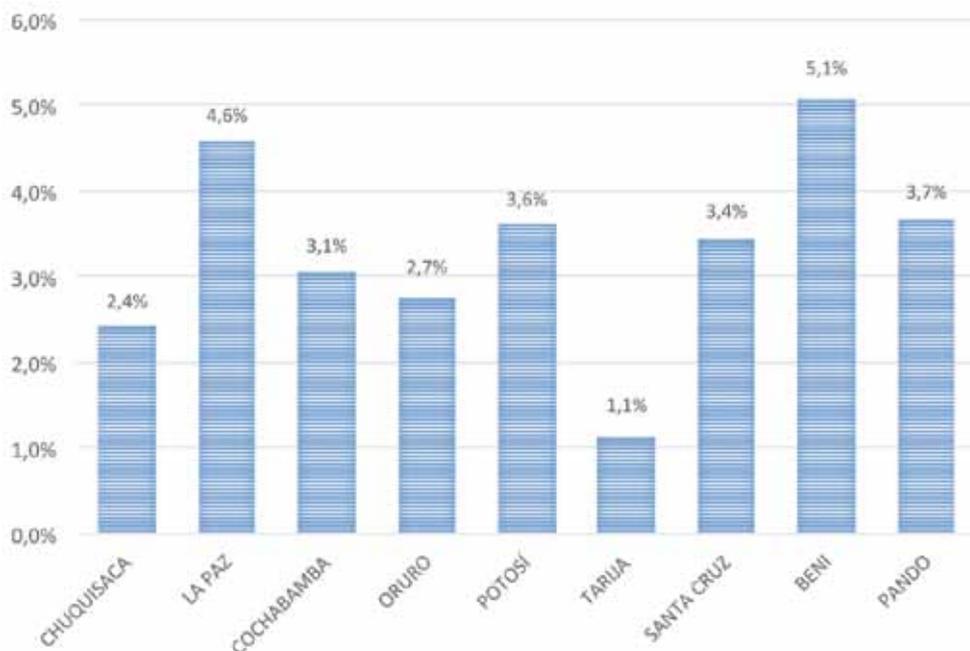
Modificar los actuales criterios de distribución de transferencias a las entidades territoriales, sobre todo de la parte del IDH destinada a este fin, con los criterios de equidad propuestos, aumentaría significativamente los ingresos de los GAD de La Paz, Santa Cruz y Cochabamba, pero todavía se mantendrían –según se puede observar en el gráfico– entre aquellos con menores ingresos por habitante. Aumentarían también los ingresos de Beni, Potosí, y Oruro (en ese orden). Bajarían solamente aquellos que corresponden a los dos que ahora muestran las cifras más altas: el de Pando y el de Tarija, pero este último sólo en 2%.

En todo caso, los GAD no sólo contarían en su mayoría con más recursos para ejercer sus competencias, sino que todos tendrían abierto el camino para incrementar sus ingresos, no sólo a través del aumento de alícuotas de sus impuestos, sino introduciendo contribuciones especiales y contribuyendo a reducir la evasión de los impuestos nacionales en que coparticiparían, esfuerzo que sería recompensado con transferencias fiscales. Los respectivos esfuerzos fiscales –recaudaciones previstas, incluyendo coparticipaciones, en relación al respectivo PIB corriente ponderado inversamente según pobreza⁶⁹– son aún muy reducidos: el máximo corresponde a Beni (4,32%), seguido por La Paz (4,01), Santa Cruz (3,98), Cochabamba (3,21), Pando (3,07% y Potosí (2,9%) (véase gráfico III-5), lo que muestra que existen amplios márgenes para aumentar los ingresos de los GAD.

68 Incluir en el fondo de compensación un tercio de los recursos ahora presupuestados por el Ministerio de la Presidencia para gasto local contribuiría a estos efectos redistributivos en forma muy importante, según se pudo comprobar haciendo cálculos sin ese aporte.

69 PIB corriente menos el generado por hidrocarburos sobre población no pobre.

Gráfico III-5
2016: impuestos de los gobiernos autónomos departamentales y coparticipación propuesta, como porcentajes de los ingresos de los habitantes no pobres



Fuente: elaboración propia en base a datos del MEFP y de proyecciones de población realizadas por el INE.

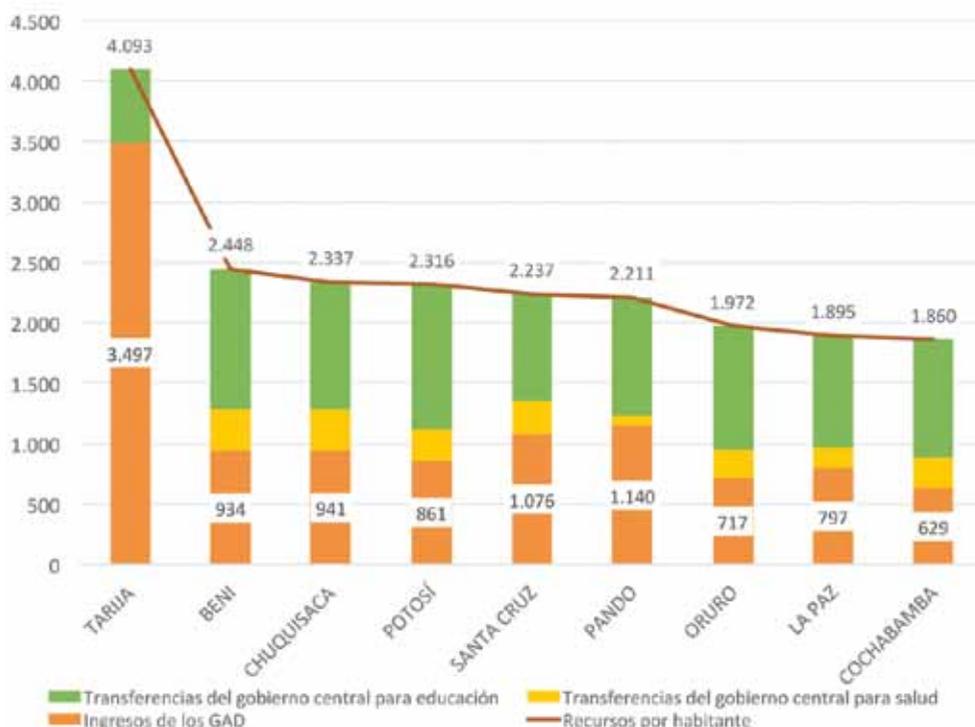
En adelante el aumento –o disminución– de recursos dependerá de cómo evolucionen estos esfuerzos fiscales dentro de los cuales pueden cobrar importancia las contribuciones especiales. Dado que en este caso el beneficio es mucho más fácil de percibir, ésta puede ser una nueva fuente de ingresos propios. En todo caso, contando con impuestos y una coparticipación a los que gran parte de la población contribuye, e instaurando contribuciones especiales, a lo que se sumarían transferencias proporcionales a estos esfuerzos, las estrategias de desarrollo territorial serían definidas sobre la base de lo que los ciudadanos, según sus necesidades y objetivos, y a través de procesos democráticos, decidan aportar. Si además se cumplen las otras condiciones de eficiencia planteadas en la primera parte de este estudio, todo ello hará que el gasto sea más eficiente y se reduzcan a un mínimo las posibilidades de corrupción.

B. Transferencias del gobierno central para salud y educación

En el gráfico III-6 se puede apreciar cuál sería la situación en ingresos departamentales si a los ingresos de los GAD se añadiera los aportes del gobierno central

a los fondos concurrentes de salud y educación. Estos aportes serían adicionales a los que realizarían los GAD y los GAM, que serían porcentajes sobre sus ingresos, mientras el gobierno central añadiría lo que fuera necesario para poder alcanzar mínimos similares en todo el país (véase punto III.5 a continuación). En los casos de Tarija y Pando, los aportes de sus GAM y de sus GAD a estos fondos concurrentes permitirían cubrir enteramente (o casi) los respectivos mínimos en salud y parte de los de educación. Por construcción, en todos los departamentos la participación del gobierno central variaría en función inversa a los niveles de ingresos de los respectivos gobiernos subnacionales, lo que reduciría notablemente las diferencias interdepartamentales.

Gráfico III-6
2016: ingresos anuales de los gobiernos autónomos departamentales,
sus fuentes y transferencias centrales para salud y educación con redistribución,
por habitante (en bolivianos)



	Tarija	Beni	Chuquisaca	Potosí	Santa Cruz	Pando	Oruro	La Paz	Cochabamba
Ingresos de los GAD	3.497	934	941	861	1.076	1.140	717	797	629
Transferencias del gobierno central para salud	0	346	350	253	272	90	238	174	258
Transferencias del gobierno central para educación	596	1.168	1.047	1.201	888	980	1.017	925	974
Recursos por habitante	4.093	2.448	2.337	2.316	2.237	2.211	1.972	1.895	1.860

Fuente: elaboración propia en base a datos del PGE (nuevo) para 2016 (Bolivia MEFP, 2016) y proyecciones del INE (Bolivia INE, 2016).

En todo caso, la situación final sería mucho más equitativa que la actual: sumando estas transferencias del gobierno central, la diferencia entre totales de recursos departamentales por habitante, incluyendo salud y educación, bajaría de la relación actual 4,2 a 1 a 2,2 a 1. Y sin considerar Tarija, esta proporción sería solamente de 1,3 a 1.

5. Financiamiento de los bienes sociales

Bienes sociales serían todos aquellos para los que se decidiera garantizar un mínimo, como en el caso de los servicios de salud y educación. Según ya se ha mencionado, también debería tomarse en cuenta el caso de “bienes mixtos”, como agua potable, electricidad y comunicaciones (sociales en lo que se refiere a subsidiar consumos familiares mínimos, y territoriales en lo que se refiere a otros usos, por ejemplo, productivos). Sin embargo, para fines de este estudio, la propuesta se refiere sólo a servicios públicos de salud y educación.

Se trataría de garantizar a todos los habitantes un “mínimo equivalente” en ambos servicios. Mínimo equivalente en el sentido de que el costo de un mismo nivel de provisión puede ser mayor o menor según su localización. Ya que garantizar los mismos niveles de servicio en áreas con baja densidad es más costoso, en las estimaciones cuyos resultados se presentan en esta sección se asigna mayores montos de transferencias por usuario rural de los departamentos cuya densidad de población rural es inferior a la media nacional, que es 2.216 habitantes por km². Estos departamentos son: Santa Cruz (1,111), Beni (0,413) y Pando (0,909). Proveer un mismo nivel de servicios a los usuarios rurales de Santa Cruz sería un 5% más costoso que en los departamentos cuya densidad se encuentra por encima de la media, y a partir de este supuesto se hace las estimaciones correspondientes a Beni y Pando en función de sus respectivas densidades.

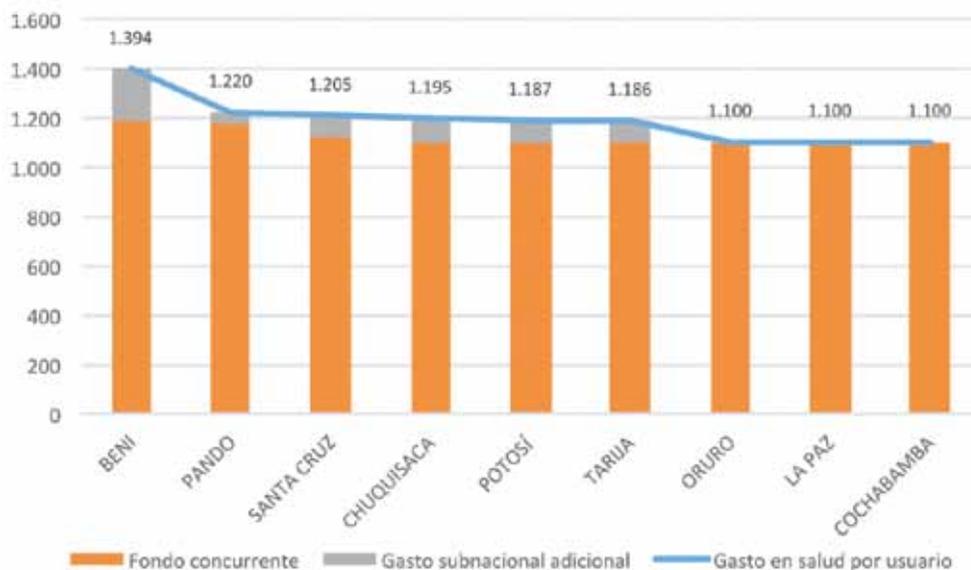
Según ya se ha mencionado, estos mínimos serían garantizados a través de fondos concurrentes a los que los gobiernos subnacionales aportarían determinados porcentajes de sus ingresos, pero los gobiernos subnacionales que actualmente destinan a estos sectores niveles de gasto superiores a lo requerido para proveer mínimos podrían mantener esos niveles. La administración de estos fondos sería sectorial aunque, según ya se mencionó, respetando las normas subnacionales que correspondan a estas competencias concurrentes.

A. Salud

En el punto II-4 se mostró el nivel de gasto por usuario de servicios públicos de salud y se pudo observar que este indicador es extremadamente bajo, que se distribuye muy desigualmente y que los habitantes de la mayoría de los municipios están por debajo de la media nacional de Bs 1.021, particularmente los que se encuentran en los departamentos de Cochabamba, La Paz y Santa Cruz.

Se propone que todos los gobiernos municipales dediquen a servicios de salud un mínimo de 16% de sus nuevos ingresos anuales y cada gobierno departamental 20% de los suyos; muchos asignan actualmente al sector porcentajes bastante superiores a éstos. Con estos aportes, y si el gobierno central aumentara su gasto dedicado al sector, de 6,1% actual a 6,7%⁷⁰, se podría comenzar por garantizar a todos los usuarios un mínimo equivalente de Bs 1.100, que en términos monetarios alcanzaría a Bs 1.187 en promedio por usuario en el caso de Beni, Bs 1.182 en el de Pando y Bs 1.124 en el de Santa Cruz (por sus bajas densidades demográficas)⁷¹. Los resultados, incluyendo los casos en que los respectivos gobiernos autónomos actualmente asignan al sector sumas mayores que las que corresponderían a los porcentajes propuestos, son mostrados en el gráfico III-7. Se gastaría sumas mayores a esos porcentajes en Chuquisaca y Potosí gracias a los mayores aportes de sus respectivos gobiernos departamentales, y en Santa Cruz, Beni, Tarija y Pando, gracias a aquellos de algunos de sus gobiernos municipales.

Gráfico III-7
2016, Salud: financiamiento del gasto por usuario con mínimos garantizados
(en bolivianos)



Fuente: elaboración propia en base a datos del PGE (nuevo) para 2016 (Bolivia MEFP, 2016) y proyecciones del INE (Bolivia INE, 2016).

70 Pero de sus nuevos ingresos, disminuidos por aquellos que serían transferidos. En términos absolutos, y manteniendo intacto lo que se gasta centralmente (dedicado principalmente a cubrir el bono Juana Azurduy), gastaría 5,4% menos de lo que destina actualmente al sector.

71 En Santa Cruz, un 10% más por usuario rural; en Beni y Pando, este porcentaje ponderado por su menor densidad por usuario rural.

De cumplirse estos supuestos, el porcentaje del gasto que los gobiernos municipales dedicarían a salud del total de su gasto aumentaría de 13,8% a 14,3%⁷². En el caso de los GAD, la situación sería similar para el gasto total en salud: porcentualmente, su gasto en el sector aumentaría levemente, de 13,4% a 13,6%⁷³, pero de un total bastante mayor, por lo que, con sus nuevos ingresos, aumentaría en un 44,1%. Reuniendo todos estos aportes y el que correspondería al gobierno central, la participación del sector en el gasto total destinado a administraciones⁷⁴ aumentaría de 7,8% actuales a 8,7%, lo que se justificaría plenamente, dados los bajísimos niveles actuales, pero con los mayores esfuerzos de parte de los gobiernos subnacionales.

Tanto en el caso de los servicios de salud como en los de educación, sería recomendable reunificar los procesos de producción. En el caso de los servicios de salud, la asignación de factores e insumos para generar estos servicios se decide en tres instancias diferentes: lo referido a normativa sobre personal, en el gobierno central; lo que corresponde a asignación de este personal y parte de infraestructura, equipamiento e insumos (tercer y cuarto niveles), en el respectivo gobierno departamental, y lo mismo, pero referido a primer y segundo niveles, en el gobierno municipal dentro de cuya circunscripción habite el usuario. Este sería un caso agudo de ineficiencia técnica con resultados deplorables tanto en calidad como en costo, en perjuicio de la población mayoritaria que no tiene otra alternativa que recurrir a estos servicios.

Resolver este problema empezando por reunificar los procesos de producción sería una condición previa a establecer un sistema único de salud –según lo prescribe la Constitución–, que incluya a los sistemas de seguro y prestación de servicios aún sectorializados y a organizaciones sin fines de lucro. Sobre esto último, ya hay bastante conocimiento desarrollado y experiencia en la región, con buenos resultados, destacándose Brasil, Chile y Colombia.

B. Educación

En general, el gasto en educación por estudiante muestra menores desigualdades que el destinado a salud. El gasto medio por estudiante alcanza actualmente a Bs 4.698, y sólo dos departamentos se encuentran por debajo de esa media: Cochabamba (Bs 4.363) y Santa Cruz (Bs 3.916). Se propone que en adelante los GAM asignen a un fondo concurrente destinado a financiar estos servicios un 15% de sus ingresos anuales; los GAD, un 10% de sus nuevos ingresos, y el gobierno central aporte lo necesario para garantizar a todos los estudiantes un

72 Este porcentaje resulta inferior a 16% de sus ingresos anuales que deberían aportar al sector como mínimo al total del gasto; también contribuyen ahorros de años anteriores y endeudamiento.

73 Porcentaje que también resulta menor a 18% de sus ingresos destinado al fondo concurrente de salud por la misma razón que en el caso de los GAM.

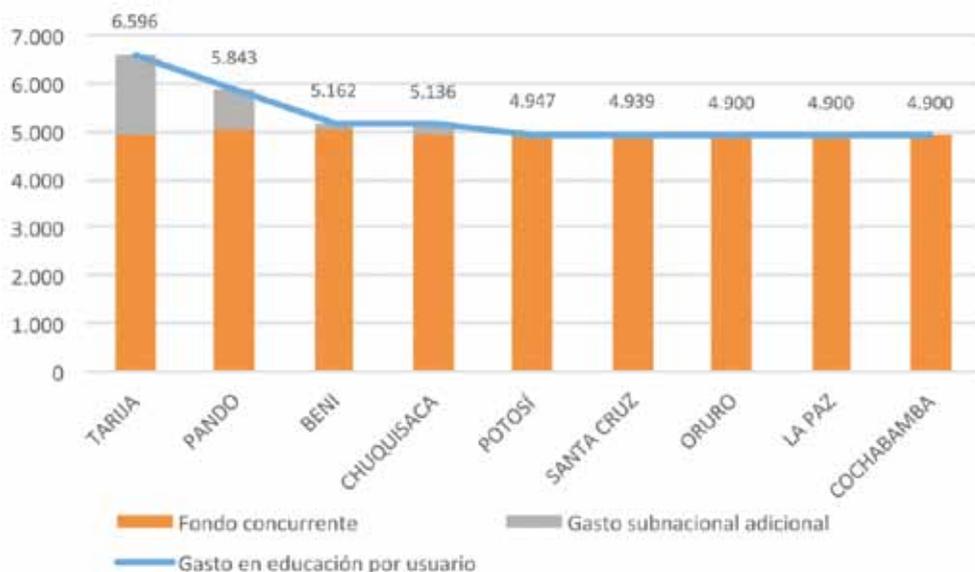
74 Gasto en administraciones: gasto público total menos seguridad social y empresas públicas. En el caso boliviano, “administración pública” incluye universidades públicas.

mismo mínimo equivalente. Los gobiernos departamentales serían los que más aumentarían su participación en el sector, ya que actualmente le destinan sólo un 1% de sus ingresos.

Se podría empezar por garantizar en todo el país un gasto mínimo de Bs 4.900 equivalentes por estudiante –lo que implicaría un promedio de Bs 5.067 para los que habitan en Beni, Bs 5.045 para los que se encuentran en Pando y Bs 4.939 para los de Santa Cruz⁷⁵– y después ir aumentando gradualmente este mínimo. Actualmente, la participación del gobierno central en el financiamiento de los servicios de educación es muy elevada: 80,7%, pero gracias a la mayor participación de los gobiernos departamentales y su nuevo papel como equalizador de derechos sociales, esa participación disminuiría a 73,6%.

En el gráfico III-8 se muestra cómo este nuevo sistema de financiamiento permitiría alcanzar el mínimo equivalente en los municipios de todos los departamentos, manteniendo los casos en que los gobiernos subnacionales están asignando al sector montos superiores a los correspondientes a los porcentajes definidos. Estos casos se darían principalmente en algunos GAM de Tarija, Pando, Chuquisaca y Beni.

Gráfico III-8
2016, Educación: financiamiento del gasto equivalente por estudiante con mínimos garantizados (en bolivianos)



Fuente: elaboración propia en base a datos del PGE (nuevo) para 2016 (Bolivia MEFP, 2016) y proyecciones del INE (Bolivia INE, 2016).

75 En Santa Cruz, un 5% más por usuario rural; en Beni y Pando este porcentaje ponderado por su menor densidad por usuario rural.

En total, el gasto municipal en educación aumentaría de 12,2% a 13,7%⁷⁶, en tanto que el departamental, 1,2% en relación a su gasto actual a 6,5% de un gasto incrementado gracias a sus nuevos ingresos. Garantizar mínimos equivalentes de Bs 4.900 por estudiante preescolar, primaria y secundaria en todo el país implicaría aumentar el gasto en educación; del total destinado a administraciones (y universidades) públicas, en un punto porcentual, de 11,7% a 12,7%, pero el mayor incremento correspondería a los gobiernos subnacionales.

6. Cambios en la distribución del gasto público

En el cuadro III-1 se puede observar los cambios en la distribución del gasto público que implicaría lo que se acaba de proponer. El gasto total resultaría levemente superior al actual, al incluir las estimaciones sobre contribuciones especiales a los GAM. Éstos, gracias a los nuevos ingresos y a las transferencias que recibirían, podrían aumentar su gasto total hasta en un 6,6%. Pero el mayor incremento del gasto se daría en el caso de los GAD, gracias a que sus ingresos aumentarían, según ya se mencionó, en un 44%. En contraparte, el gasto del gobierno central disminuiría en un 8,6%.

En lo que se refiere a salud y educación, el gasto directamente a cargo de los respectivos ministerios se mantendría intacto (en salud corresponde principalmente al bono de maternidad Juana Azurduy), mientras que el delegado (salud) y el desconcentrado (educación) se transformarían en aportes a los respectivos fondos concurrentes. En el caso de salud, estos aportes implicarían un aumento de un 2,5% respecto al actual gasto delegado; en cambio, los incrementos de los aportes de los gobiernos subnacionales a educación permitirían que el gasto del gobierno central, actualmente desconcentrado y que ahora se dedicaría al fondo concurrente, bajara en un 4,6%.

76 Nuevamente estos porcentajes son inferiores a aquellos referidos a los ingresos anuales de los gobiernos subnacionales porque su gasto es mayor a esos ingresos.

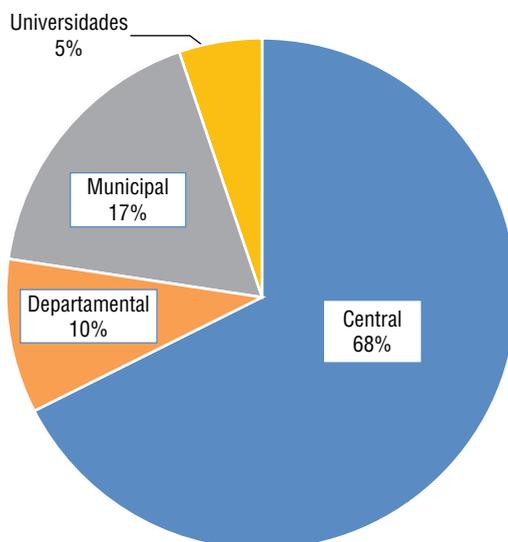
Cuadro III-1
Cambios en la distribución del gasto público
(en millones de bolivianos)

Administraciones	Situación actual					Con los cambios propuestos				
	Totales	Salud	%	Educación	%	Totales	Salud	%	Educación	%
CENTRAL	77.775	4.714	6,1%	11.112	14,3%	71.609	4.776	6,7%	10.630	14,8%
Ministerios		2.246		242			2.246		242	
Departamentos → Fondo Concurrente		2.468		10.870			2.529		10.388	
GAD	11.162	1.495	13,4%	139	1,2%	16.080	2.182	13,6%	1.045	6,5%
GAM	20.116	2.767	13,8%	2.456	12,2%	21.446	3.063	14,3%	2.938	13,7%
Universidades públicas	5.971					5.971				
TOTALES	115.024	8.976	7,8%	13.465	11,7%	115.105	10.021	8,7%	14.613	12,7%

Fuente: elaboración propia en base a datos del PGE (nuevo) para 2016 (Bolivia MEFP, 2016) y proyecciones del INE (Bolivia INE, 2016).

En el gráfico III-9 se puede apreciar que el gasto local es todavía relativamente pequeño en relación al total a cargo de administraciones (incluidas universidades públicas): 17,5% está a cargo de los gobiernos municipales y 9,7%, de los departamentales.

Gráfico III-9
2016: distribución actual del gasto público
(en millones de bolivianos)

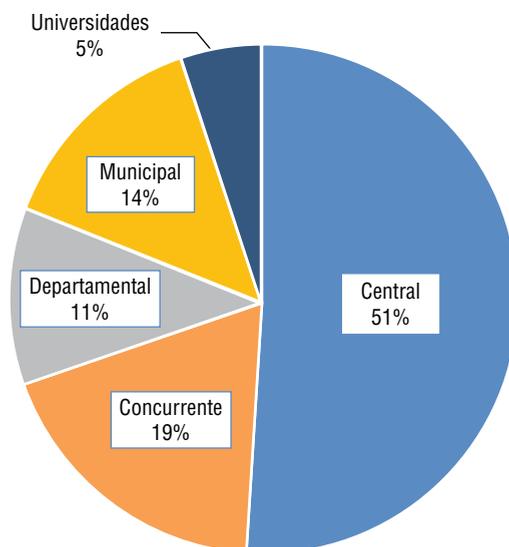


Gobiernos/Universidades	Central	Departamental	Municipal	Universidades	Total
Participación	77.775	11.162	20.116	5.971	115.024
Porcentajes	67,6%	9,7%	17,5%	5,2%	100,0%

Fuente: elaboración propia en base a datos del PGE (nuevo) para 2016 (Bolivia MEFP, 2016).

Si se adoptara lo propuesto, el gasto público se distribuiría de otra manera, según se puede apreciar en el gráfico III-10: el gasto autónomo de los gobiernos departamentales aumentaría significativamente, pero aún sería inferior al correspondiente a los municipales. Tanto en el caso de los primeros como de los segundos, y también en el del gobierno central, se ha excluido de estos gastos los correspondientes a los fondos concurrentes para financiar servicios de salud y educación. En el gráfico el gasto del gobierno central parece haber disminuido drásticamente, pero agregando sus aportes netos a dichos fondos, la participación del gobierno central sólo variaría de 67,6% actual a 62,2%.

Gráfico III-10
2016: redistribución del gasto público según propuesta
(en millones de bolivianos)



Gobierno/ Universidades	Central	Fondo concurrente	Departamentales	Municipales	Universidades	Total
Gasto	58.702	21.489	12.913	16.031	5.971	115.105
%	51,0%	18,7%	11,2%	13,9%	5,2%	100,0%

Fuente: elaboración propia en base a datos del PGE (nuevo) para 2016 (Bolivia MEFP, 2016).

IV

Conclusiones finales

1. Una condición esencial de eficiencia en la provisión de bienes públicos es que las decisiones sobre gasto público sean adoptadas conjuntamente con aquellas referidas a con qué parte del ingreso de los ciudadanos, es decir con qué impuestos y contribuciones, será financiado aquello que se proveerá. Las decisiones serán tanto más eficientes cuanto mejor representadas estén las preferencias, evaluadas en términos de costos, de los representados. Sin embargo, en Bolivia las decisiones sobre gasto público local son adoptadas en su mayor parte sobre recursos que no provienen de aportes también locales sino de transferencias, cuya cuantía no está vinculada en absoluto con posibles aportes locales. Y en los pocos casos en que el gasto se financia con aportes de los ciudadanos, estos no están adecuadamente representados. No están dadas condiciones de eficiencia sino incentivos para el rentismo.
2. En contraste con su institucionalidad formal extractivista, Bolivia cuenta en la base mayoritaria de su sociedad con normas y medios de cumplimiento informales para dotarse de bienes públicos sobre la base de las iniciativas y aportes de todos los beneficiados, cultura que puede aprovecharse y desarrollarse, *mutatis mutandi*, para mejorar la institucionalidad formal que actualmente regula la provisión de bienes locales.
3. Para poder conciliar eficiencia con equidad es necesario, en primer lugar, distinguir entre los bienes públicos que son provistos localmente, entre aquellos cuya demanda está plenamente diferenciada geográficamente –por tanto, es conveniente que se decida también localmente todo el proceso de provisión–, denominados “territoriales”, y aquellos otros “sociales”, tales como servicios de salud y educación, para los que, aunque existe una diferenciación cualitativa de la demanda, no la hay cuantitativa en lo que se refiere al derecho de las

personas a que el Estado en su conjunto les garantice mínimos equivalentes iguales. En Bolivia no se ha hecho esta diferenciación y se financia en forma similar, por ejemplo, la construcción de caminos vecinales y carreteras y la infraestructura e insumos para la generación de servicios sociales tan importantes como los mencionados.

4. La necesaria diferenciación entre el financiamiento de bienes territoriales, para cuya provisión es conveniente una plena autonomía, y bienes sociales como los mencionados, para los que el financiamiento es concurrente, debería dar lugar a dos sistemas de transferencias esencialmente diferentes: unas, territoriales, del gobierno central a los locales, con las que se debería buscar que a igual esfuerzo fiscal –medido como recaudaciones en relación a los niveles de ingreso de los respectivos ciudadanos– corresponda igual nivel de provisión; y otras sociales, del Estado en su conjunto, a las personas, a fin de garantizarles sus derechos sociales.
5. Es evidente que la provisión descentralizada será más eficiente cuanto más se aproxime a las preferencias ciudadanas. Por tanto, la representación de éstas debe ser lo más fiel posible. En el caso de los gobiernos departamentales, establecer un número igual de representantes por provincia prescindiendo del número de habitantes de cada una de ellas resulta contrario a la igualdad del derecho ciudadano para que sus preferencias estén debidamente representadas. Si bien la representación territorial es conveniente, el derecho a que cada voto ciudadano tenga aproximadamente el mismo poder debe prevalecer. Es urgente cambiar en este sentido los actuales sistemas de elección de representantes en las asambleas departamentales y cuidar que en la conformación de las autonomías regionales no se cometa ese mismo error.
6. En el otro extremo, la elección de concejos municipales hasta ahora sólo se realiza en distrito único cuando, a fin de adecuarse mejor a realidades histórico-geográficas diversas dentro de un mismo municipio, y también de reducir presiones centralistas, sería conveniente que al menos una parte del concejo fuera electa según distritos intramunicipales. Pero en ambos casos, el departamental y el municipal, cada miembro del respectivo órgano colegiado debería representar a un número similar de ciudadanos. Para ambos casos la forma más adecuada de elección de representantes sería la territorial con corrección demográfica.
7. Otra condición de eficiencia es que haya correspondencia entre la diferenciación geográfica de la demanda y las circunscripciones político-administrativas. Una vez definidas las competencias exclusivas de cada una de ellas en las demás circunscripciones, se debe respetar esta exclusividad: los gobiernos de mayor ámbito no deben inmiscuirse en competencias que corresponden a los de menor ámbito. La necesaria coordinación para la elaboración de planes de distintos ámbitos debería hacerse a través de representantes electos según circunscripciones del ámbito inmediatamente inferior.

8. Los gobiernos municipales cuentan con bases impositivas adecuadas, pero deberían tener libertad para fijar alícuotas dentro de ciertos rangos. Además deberían valorizar y contabilizar las contribuciones comunitarias que los ciudadanos realizan en trabajo, materiales y dinero para la provisión de infraestructura y servicios, e instaurar contribuciones en dinero para quienes no realizan aportes comunitarios pero se benefician más de algunas obras.
9. Las transferencias del gobierno central aún son la principal fuente de ingresos para la gran mayoría de los gobiernos municipales. Estas transferencias son independientes de los respectivos esfuerzos locales, lo que no incentiva la eficiencia, y si bien aquellas provenientes de la coparticipación municipal son distribuidas según población, en conjunto las demás no reducen sino aumentan las desigualdades generadas por las diferencias de ingresos, siendo las más distorsionadoras las provenientes de la actual forma de coparticipación en el IDH.
10. Los gobiernos departamentales aún no cuentan con bases impositivas que permitan a los ciudadanos decidir a través de sus representantes sobre la parte de su ingreso que destinarán a provisión de bienes públicos por estos gobiernos. Al contrario, la mayor parte de los ingresos de dichos gobiernos proviene de regalías sobre extracción de hidrocarburos y coparticipaciones en impuestos también sobre hidrocarburos que, en conjunto, en vez de reducir, aumentan las desigualdades. El financiamiento actual de los gobiernos departamentales, además de desigual y de facilitar la ineficiencia y la corrupción, los hace altamente dependientes del hallazgo de hidrocarburos y de la evolución de sus precios internacionales.
11. La descentralización parcial de la provisión de servicios de salud y educación, y la posterior instauración de sistemas redistributivos regresivos, están generando importantes desigualdades territoriales en los niveles de entrega de estos servicios. Si bien es indispensable que los gobiernos subnacionales participen en su provisión, el Estado en su conjunto debería garantizar mínimos equivalentes similares en todo el país.
12. La descentralización parcial de la provisión de servicios de educación y salud también ha ocasionado una separación de las decisiones sobre asignación de factores e insumos para la generación de tales servicios: las decisiones sobre infraestructura, equipamiento e insumos son mayoritariamente adoptadas por gobiernos subnacionales, mientras que las referidas a personal lo son esencialmente por el gobierno central. Esta separación de decisiones sobre combinación de factores e insumos para la generación de estos servicios es completamente inconveniente para la eficiencia, y quien paga las consecuencias es la población, mayoritaria, que no tiene otra alternativa que acudir a estos servicios. Se debería tender a reunificar los respectivos procesos productivos a través de sendos sistemas nacionales y proveer los servicios así generados bajo normas nacionales y subnacionales según corresponda.

13. En lo que se refiere a desarrollo económico territorial, las competencias asignadas a los gobiernos subnacionales y particularmente a los departamentales, poder hacer consultas ciudadanas, la disposición según la cual las mancomunidades municipales puedan recibir transferencias adicionales, todo ello resulta favorable para poder emprenderlo, pero para completarlo es imprescindible que los gobiernos subnacionales cuenten con autonomía fiscal y con recursos suficientes. Pero, por otro lado, para promover la innovación en las colectividades locales, es conveniente que los respectivos ciudadanos se involucren en la definición de estrategias de desarrollo regional comprometiendo aportes no sólo privados y de universidades, sino también públicos, que sean financiados básicamente con impuestos y contribuciones definidos localmente.
14. Lo más adecuado para incentivar la eficiencia y a la vez garantizar la equidad sería modificar los sistemas de financiamiento bajo las condiciones indicadas: que los ciudadanos puedan decidir a través de sus representantes cuánto de sus ingresos aportarán a respectivas provisiones de bienes locales y que, además, cuenten con transferencias territoriales complementarias a estas decisiones. Lo más conveniente sería que los ciudadanos pudieran decidir sus aportes a sus respectivos gobiernos departamentales sobre la base de sus ingresos, pero ello no es posible por el momento debido a una disposición constitucional según la cual las bases impositivas deben ser exclusivas de cada ámbito: nacional, departamental o municipal. Aquellas con que cuentan las nuevas autonomías departamentales hacen que difícilmente se pueda cumplir con la condición señalada; la única posibilidad de que ellas cuenten con bases impositivas relativamente importantes es que el gobierno central se las transfiera.
15. Analizadas las bases impositivas que actualmente pertenecen al gobierno central, se concluye que sería conveniente transferir a los gobiernos departamentales las que actualmente corresponden al actual Régimen Agrario Unificado y al consumo de derivados de hidrocarburos. Y, a fin de que los gobiernos departamentales cuenten con recursos suficientes, y en tanto no se levante la restricción para establecer aportes a la provisión de bienes departamentales sobre la base de los ingresos personales y ventas, se recomienda establecer coparticipaciones en las recaudaciones en cada departamento de los actuales RC-IVA e IVA, 40% y 18%, respectivamente. Por otro lado, una forma de tributo aún no utilizada, pero que también podría llegar a ser muy importante en el caso de las autonomías departamentales, son las contribuciones especiales: éstas podrían acordarse con quienes más se beneficien de determinadas obras públicas.
16. A fin de propiciar la eficiencia y la equidad en la provisión de bienes territoriales, se propone transformar todas las transferencias territoriales actuales, menos las provenientes de la coparticipación municipal pero incluyendo el

actual gasto central en bienes locales, en transferencias de libre disponibilidad que sean distribuidas en función directa de los respectivos esfuerzos fiscales locales y según niveles de carencias. Cada esfuerzo fiscal sería medido como la proporción entre las recaudaciones de impuestos y contribuciones especiales y los niveles medios de ingreso de los respectivos ciudadanos (o proxy de esta variable como, inversamente, niveles de pobreza). Según se demuestra en este estudio, este sistema de transferencias no sólo sería conveniente para la eficiencia y la reducción de la corrupción, sino altamente redistributivo. Los ingresos de los gobiernos subnacionales distintos a los provenientes de recursos naturales no renovables tenderían a crecer, sin duda, pero otra condición decisiva para la eficiencia sería establecer un sistema de capacitación y uno de carrera administrativa que garantice que los funcionarios de los gobiernos locales y quienes administran los servicios a su cargo estén debidamente capacitados.

17. Completaría el efecto redistributivo que el Estado en su conjunto garantice mínimos similares de bienes sociales en todo el país a través de fondos concurrentes, fondos a los que todos los gobiernos subnacionales contribuirían con porcentajes fijos de sus nuevos ingresos (quedando en libertad para contribuir con porcentajes mayores a los establecidos), donde el gobierno central se encargaría de la ecualización. Se propone que los gobiernos departamentales destinen a financiar servicios de salud un 20% de sus nuevos ingresos y los municipales, un 15% de los suyos. Con estos aportes, comenzar por garantizar a todos los usuarios de servicios públicos de salud un mínimo equivalente de Bs 1.100 sólo implicaría para el gobierno central aumentar su gasto en el sector de 6,1% a 6,7%. En cuanto a servicios de educación, se propone que los gobiernos departamentales contribuyan con 10% de sus nuevos ingresos y los municipales, con el 15% de los suyos. Con estos aportes se podría empezar por garantizar a todo estudiante en establecimientos públicos o de convenio un mínimo equivalente a Bs 4.900 sin que el gasto del gobierno central en el sector (ampliamente mayoritario) tuviera que aumentar.
18. Se puede apreciar el amplio efecto redistributivo que tendría la instauración combinada de ambos sistemas de transferencias comparando los resultados que se obtendrían (punto III.4.B) con la situación actual (punto II.3.E).
19. El resultado global de estas reformas sería haber introducido condiciones de eficiencia y equidad en el gasto local, hacer viable el desarrollo territorial y también mejorar las condiciones de estabilidad. Esto último porque el aumento de las transferencias a los gobiernos locales dependería directamente de los esfuerzos fiscales de éstos; y poder aumentar mínimos sociales, del aumento de los ingresos fiscales locales y del progreso económico general.
20. Todo esto es lo que se puede lograr a partir del próximo pacto fiscal pero, además de decisiones sobre provisión de bienes públicos, lo más relevante

sería la voluntad política de que Bolivia empiece a abandonar el extractivismo y a fundar su desarrollo en el despliegue de la participación democrática y las capacidades y aportes de todos sus habitantes. A fin de reducir aún más esta dependencia y mejorar las condiciones de estabilidad, en adelante los ingresos fiscales que dependan de recursos naturales no renovables deberían ser definidos sobre la base de proyecciones a largo plazo de los precios de estos recursos (hidrocarburos y minerales).

21. La oportunidad estaría dada por la actual caída de los precios de las materias primas, que previsiblemente generará una nueva crisis del extractivismo. Pero ahora se la podría aprovechar para iniciar un desarrollo fundado en la iniciativa y el esfuerzo de los bolivianos, posible gracias a las instituciones inclusivas que ellos mismos han desarrollado en la base de la sociedad.

Bibliografía

- Acemoglu, Daron y James A. Robinson
2012 *Why nations fail*. New York: Crown Publishers.
- Ambrosanio, Maria F. y Massimo Bordignon
2006 “Normative versus positive theories of revenue assignments in federations”. En: Ahmad E. y G. Brosio, *Handbook of fiscal federalism*. Massachusetts: Edward Elger
- Aydalot, Philippe
1986 “Trajectoires technologiques et milieux innovateurs”. En: *Milieux innovateurs in Europe*. París: GREMI.
- Aziz dos Santos, Cristina
2007 *A Iniquidade do Gasto Público Descentralizado e das Transferências Fiscais na Federação Brasileira*. Finanças Públicas: XI Prêmio do Tesouro Nacional. Brasília: Universidad de Brasilia.
- Banco Mundial
2006 *Hacia una Descentralización Incluyente*, Tomo II: Análisis Técnico Detallado, Análisis de la Situación Institucional y de Gobernabilidad. Disponible en: http://siteresources.worldbank.org/INTBOLIVIAINSPANISH/Resources/IGR_TOMO_II.pdf
- 2009 *Una nueva geografía económica. Informe sobre el desarrollo mundial*. Bogotá: Banco Mundial- Mundi-Prensa y Mayol Ediciones S.A.
- Barja Grover, Sergio Villarroel Böhrert y David Zavaleta
2012 *Diseño institucional e incentivos implícitos en la descentralización boliviana*. La Paz: PIEB, UCB y Países Bajos.
- Barrios Suvelza, Franz
2014 “The case for conceptual dichotomies in comparative federalism: can political science learn from comparative constitutional

- law?”. *Territory, Politics, Governance*. 2:1, 3-29, DOI. Disponible en: 10.1080/21622671.2013.866595.
- Bird, Richard y P. Gendron
1998 “Dual VATs and cross border trade: two problems, one solution?” *International Tax and Public Finance* 5.
- Boadway, Robin y Anwar Shah
2009 *Fiscal federalism – Principles and practice of multiorder governance*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Boisier, Sergio
1999 *Teoría y metáforas sobre el desarrollo territorial*. Santiago de Chile: CEPAL, LC/G.2030-P/E.
- Bolivia
- 1988 *Ley 981*. Disponible en: www.lexivox.org
- 1994a *Ley 1551 de Participación Popular*. Disponible en: www.lexivox.org
- 1994b *Ley 1585 de Reforma Constitucional*. Disponible en: www.lexivox.org
- 1995 *Ley 1654 de Descentralización Administrativa*. Disponible en: www.lexivox.org
- 1996a *Ley 1700 Forestal*. Disponible en: www.lexivox.org
- 1996b *Decreto Supremo No. 24463, Régimen Agropecuario Unificado*. Disponible en: www.lexivox.org
- 2000 *Ley 2235, del Diálogo*. Disponible en: www.lexivox.org
- 2005a *Ley 3038*. Disponible en: www.lexivox.org
- 2005b *Ley 3058 de Hidrocarburos*. Disponible en: www.lexivox.org
- 2005c *Decreto Supremo No. 28421*. Disponible en: www.lexivox.org
- 2006 *Ley 3322*. Disponible en: www.lexivox.org
- 2007 *Decreto Supremo No. 29322*. www.lexivox.org
- 2009a *Constitución Política del Estado*. Disponible en: www.lexivox.org
- 2009b *Decreto Supremo No. 331*. Disponible en: www.lexivox.org
- 2010a *Ley 026 de Régimen Electoral*. Disponible en: www.lexivox.org
- 2010b *Ley 031, Marco de Autonomías y Descentralización*. Disponible en: www.lexivox.org
- 2011 *Ley 154, de Modificación y Definición de Impuestos*. Disponible en: www.lexivox.org
- 2011b *Decreto Supremo 0859*. Disponible en: www.lexivox.org
- 2014 *Ley 587 Transitoria Electoral Subnacionales 2015*. Disponible en: www.lexivox.org
- 2015 *Ley 767 de Promoción para la Inversión en Exploración y Explotación Hidrocarburífera*. Disponible en: www.lexivox.org
- Bolivia, Instituto Nacional de Estadística - INE
1977 *Censo Nacional de Población y Vivienda 1976*.

- 2002 *Censo Nacional de Población y Vivienda 2001*. Disponible en: <http://datos.ine.gob.bo/binbol/>
- 2013 *Censo Nacional de Población y Vivienda 2012*. Disponible en: <http://datos.ine.gob.bo/binbol/>
- 2016 Disponible en: <http://www.ine.gob.bo/indice/visualizador.aspx?ah=PC20103.HTM>
- Bolivia, Ministerio de Autonomías
- 2016 Disponible en: <http://www.autonomias.gob.bo/portal3/index.php/historico-de-noticias/651-tcp-declara-constitucional-al-estatuto-de-la-unica-autonomia-regional-del-pais.html>
- Bolivia, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas - MEFP
- 2014 *Código tributario boliviano. Ley 2492 concordada y actualizada*. MEFP.
- 2015 *Boletín de ingresos y gastos tributarios* Núm. 5.
- 2014 *Presupuesto General del Estado*. Disponible en: https://sigep.sigma.gob.bo/sigep_publico/faces/
- 2016 *Presupuesto General del Estado (nuevo)* Disponible en: https://sigep.sigma.gob.bo/sigep_publico/faces/
- Bolivia, Ministerio de Hidrocarburos
- 2007 *La renta Dignidad tomará el 30% de los ingresos del IDH*. Disponible en: <http://www.hidrocarburosbolivia.com/noticias-archivadas/126-gobierno-archivado/gobierno-01-07-2007-01-01-2008/513-la-renta-dignidad-tomar-30-de-los-ingresos-del-idh.html>
- Bolivia, Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos – YPFB
- 2015 *Boletín Estadístico*.
- 2016 *Boletín Estadístico*.
- Brasil
- 1988 *Constituição*
- 2005 *Lei nº. 11.107/2005 dos consórcios públicos*.
- Brennan, Geoffrey y James M. Buchanan
- 2006 *The power to tax: analytical foundations of a fiscal constitution*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Brun, Juan; Germán Molina y Enrique A. Aranibar
- 2014 *Propuesta de reforma tributaria – De cara al pacto fiscal*. La Paz: Populi Políticas Públicas.
- Buitelaar, Rudolf M.; Rafael Echeverri, Iván Silva y Luis Riffo
- 2015 *Estrategias y políticas nacionales para la cohesión territorial - Estudios de casos latinoamericanos*. Santiago de Chile: CEPAL, Serie Desarrollo Territorial, LC/L.3979.
- Camacho, Adriana y Carmen E. Flórez
- 2012 *Dos décadas de cambios en la equidad del Sistema de salud colombiano: 1990-2010*. Santiago de Chile: CEPAL, LC/L.3512.

- Campbell, Tim; George Peterson y Jose Brakarz
1991 *Decentralization to local government in LAC: national strategies and local response in planning, spending and management*. World Bank, Latin America and the Caribbean Technical Department, Report N° 5.
- CEPAL – Comisión Económica para América Latina
2014 *Panorama social 2014*. Santiago de Chile: CEPAL.
2015 *Panorama social 2015*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Chile
2009 Ley 20370 General de Educación. Disponible en: http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Chile/Chile_Ley_20370_Ley_general_educacion.pdf
- Cuervo, Luis Mauricio
2012 *Ética territorial. Ética y política económica. Discusión de sus relaciones fundamentales a la luz del desarrollo territorial*. Santiago de Chile: CEPAL, LC/L. 3513.
- Ecuador, Consejo Nacional de Modernización - CONAM
2006 *Diagnóstico de la Descentralización en Ecuador*. Quito: CONAM.
- Erazo, Álvaro
2011 *La protección social en Chile El Plan AUGE: avances y desafíos*. Santiago de Chile: CEPAL, LC/L.3348.
- Faguet, Jean-Paul
2000 *Does Decentralization increase government responsiveness to local needs? Decentralization and public investment in Bolivia*. Discussion Paper N° 999. Londres: London School of Economics, Centre for Economic Performance.
- Faguet Jean-Paul y Caroline Pöschl
2015 “Is decentralization good for development?” En: J-P Faguet y C. Pöschl (Ed.). *Is decentralization good for development?* Nueva York: Oxford University Press.
- Finot, Iván
1990 “Democratizar el Estado, una propuesta de descentralización para Bolivia”. En: C. Toranzo (ed.). *Democratización del Estado y Descentralización*. La Paz: ILDIS.
1996 *Descentralización, equidad y participación en América Latina: una aproximación económica*. Santiago de Chile: CEPAL, LC/IP/R.165.
2001 *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. Santiago de Chile: CEPAL, Serie Gestión Pública 12, LC/L. 1521-P.
2005 “Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local”. *Revista de la CEPAL* 86 (Agosto).
2007 “Los procesos de descentralización en América Latina”. *Investigaciones Regionales No. 10*. España: Asociación Española de Ciencia Regional.

- 2016 *Democratizar el Estado – A 25 años de una propuesta de descentralización para Bolivia*. La Paz: Plural y FES.
- Finot, Iván y Marco Zapata
- 2008 “Análisis de equidad sobre la distribución de los ingresos públicos y el gasto social y territorial en Bolivia”. *Revista Latinoamericana de Desarrollo Económico No. 10*. IISEC, UCB.
- Fleury, Sonia; Mariana Faria, Juanita Durán, Hernán Sandóval, Pablo Yanes, Víctor Penchaszadeh y Víctor Abramovich
- 2013 *Right to health in Latin America: beyond universalization*. Santiago de Chile: CEPAL, LC/L.3647.
- Flores, Lorena y Jorge Rodríguez
- 2010 *Protección del gasto público social a través de la política fiscal: el caso de Chile*. Santiago de Chile: CEPAL, Serie Financiamiento para el Desarrollo, LC/L.3235-P.
- Fujita, Masahisa; Paul R. Krugman y Anthony J. Venables
- 1999 *The spatial economy*. Boston: MIT Press.
- ILPES - Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social
- 1998 *Reflexiones sobre el Desarrollo y la Responsabilidad del Estado*. Santiago de Chile: CEPAL, LC/IP/L.154.
- Jiménez, Juan Pablo y Teresa Ter-Minassian
- 2016 *Política fiscal y ciclo en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL, LC/L.4192.
- Knak, Stephen y Philip Keefer
- 1997 “Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross-Country Investigation”. *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 112, No. 4.
- Mueller, Denis C.
- 1984 *Public choice II, a revised edition of Public Choice*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Musgrave, Richard
- 1983 “Who should tax, where and what”, in McLure (Ed.) *Tax assignment in federal countries*. Canberra: Australian National University Press.
- Musgrave, Richard y Peggy Musgrave
- [1989] 1992 *Hacienda pública teórica y aplicada*. Madrid: McGraw-Hill.
- Muriel, Beatriz
- 2011 *Bolivia Subnational Revenues: a Review*. La Paz: INESAD.
- North, Douglass C.
- 1990 *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Nueva York: Cambridge University Press. Trad.: *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. FCE, 1993.

- Oates, Wallace E.
 1972 *Fiscal federalism*. Nueva York: Harcourt Brace Jovanovich. Trad. *Federalismo fiscal*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1977.
- 2005 “Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism”. En: *International Tax and Public Finance*. Disponible en <http://link.springer.com/journal/10797>.
- Peyrefitte, Alain
 1995 *La société de confiance. Essai sur les origines et la nature du développement*. París: Odile Jacob.
- Piore, Michael J. y Charles F. Sabel
 1984 *The second industrial divide*. Nueva York: Basic Books.
- Porter, Michael E.
 1999 *Clusters and Competition: New Agendas for Companies, Governments, and Institutions*. Boston: Harvard Business School Press.
- Putnam, Robert D.
 1993 *Making democracy work*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Rocabado, Carlos
 2013 “Propuestas para la profundización de la autonomía impositiva subnacional”, en: *Pacto fiscal – Una oportunidad para la reforma de la gestión pública*. La Paz: Fundación Konrad Adenauer.
- Riffo, Luis
 2012 *50 años del ILPES: evolución de los marcos conceptuales sobre el desarrollo territorial*. Santiago de Chile: CEPAL, LC/L. 3593.
- Saxenian, AnnaLee
 1996 *Regional advantage*. Boston: Harvard University Press.
- Shah, Anwar
 2007a “A practitioner’s guide to intergovernmental fiscal transfers”. En: Robin Boadway y Anwar Shah (Ed.), *Intergovernmental fiscal transfers*. The World Bank.
- 2007b “Corruption and decentralized public governance”. En Robin Boadway y Anwar Shah (Ed.) *Intergovernmental fiscal transfers*. The World Bank.
- Tanzi, Vito y Hamid Davoodi
 1997 *Corruption, Public Investment, and Growth*. IMF Working Paper. Washington D.C.: FMI.
- Tocqueville, Alexis de
 [1835] 1960 *De la démocratie en Amérique*. París: Gallimard.
- Villarroel Böhr, Sergio
 2009 “Propuesta de reasignación del impuesto a las utilidades de las empresas al nivel intermedio de gobierno”. Magister en Economía Aplicada a Políticas Públicas. Santiago de Chile. Inédito.

- Vos, Vincent A.; Olver Vaca y Adrián Cruz
2015 *Sistemas agroforestales en la Amazonía boliviana*. La Paz: CIPCA.
- Wiesner, Eduardo
2003 “Descentralización y equidad en América Latina: enlaces institucionales y de política”. Presentado en el Seminario sobre Pobreza Urbana en América Latina, en Santiago de Chile, auspiciado por la CEPAL.
- Zapata, Marco
2015 “Actualización del mecanismo de inversiones para coberturas en el sector agua potable y saneamiento – Informe final”. Trabajo realizado para el Ministerio de Medio Ambiente y Agua.
- Zuazo, Moira
2008 *¿Cómo nació el MAS? La ruralización de la política*. La Paz: FES.

Entrevistas

- Albó, Xavier
Investigador-actor del Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA). Entrevistado el 26 de julio de 2016.
- Balanza, Jorge
Ex secretario General de la comunidad La Joya, Municipio de Sapa-haqui (La Paz). Entrevistado el 25 de julio de 2016.
- Cartagena, Pamela
Directora general del Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA). Entrevistada el 28 de julio de 2016.
- Nina, Fanny
Ex presidenta de la Federación de Juntas Vecinales de El Alto. Respuestas a un cuestionario, 4 de agosto de 2016.
- Niño de Guzmán, Gabriela
Ex presidenta del Concejo Municipal de La Paz. Entrevistada el 30 de julio de 2016.
- Solíz, Lorenzo
Ex director general de CIPCA. Entrevistado el 1 de agosto de 2016.
- Terán, José Antonio
Experto en Descentralización Fiscal y Gestión Local. Entrevistado el 5 de octubre de 2016.

Anexos

Anexo 1: muestreo de municipios

La muestra de municipios fue elaborada partiendo de clasificar el universo según estratos: I, menos de 10 mil habitantes; II, entre 10 mil y 30 mil habitantes; III, entre 30 mil y 100 mil habitantes, y IV, más de 100 mil habitantes, e incluyendo a todos los de categoría IV, la capital de Pando (Cobija) y uno o dos municipios, escogido(s) aleatoriamente por cada región subdepartamental, según frecuencia en cada una de ellas. El resultado del muestreo, donde aparecen en **negrita** los municipios seleccionados, es el siguiente:

Departamento/municipio	Región	Población	Estrato
CHUQUISACA			
Tarvita	Centro	14.261	II
Villa Serrano	Centro	11.161	II
Azurduy	Centro	10.652	II
Padilla	Centro	10.383	II
Tomina	Centro	8.494	I
Sopachuy	Centro	7.312	I
Villa Alcalá	Centro	4.902	I
El Villar	Centro	4.465	I
Monteagudo	Chaco	24.303	II
Vaca Guzmán (Muyupampa)	Chaco	9.720	I
Huacareta	Chaco	8.349	I
Machareti	Chaco	7.418	I
Las Carreras	Chaco	4.088	I
Huacaya	Chaco	2.541	I
San Lucas	Cintis	32.520	III

Departamento/municipio	Región	Población	Estrato
Culpina	Cintis	17.731	II
Villa Charcas	Cintis	16.150	II
Camargo	Cintis	15.644	II
Incahuasi	Cintis	13.056	II
Villa Abecia	Cintis	3.514	I
Sucre	Norte	261.201	IV
Poroma	Norte	17.377	II
Tarabuco	Norte	16.944	II
Presto	Norte	12.385	II
Zudáñez	Norte	11.362	II
Yamparaez	Norte	10.111	II
Yotala	Norte	9.461	I
Mojocoya	Norte	8.068	I
Icla	Norte	7.774	I
LA PAZ			
Achacachi	Altiplano Norte	46.058	III
Pucarani	Altiplano Norte	28.465	III
Batallas	Altiplano Norte	17.426	II
Copacabana	Altiplano Norte	14.931	II
Puerto Carabuco	Altiplano Norte	14.589	II
Ancoraimes	Altiplano Norte	13.136	II
Tiahuanacu	Altiplano Norte	12.189	II
Puerto Acosta	Altiplano Norte	11.290	II
Puerto Pérez	Altiplano Norte	8.157	I
Huarina	Altiplano Norte	7.948	I
Guaqui	Altiplano Norte	7.278	I
Desaguadero	Altiplano Norte	6.987	I
Tito Yupanqui	Altiplano Norte	6.261	I
San Pedro de Tiquina	Altiplano Norte	6.052	I
Sica Sica	Altiplano Sur	31.312	III
Patacamaya	Altiplano Sur	22.858	II
Caquiaviri	Altiplano Sur	14.687	II
Calamarca	Altiplano Sur	12.413	II
Corocoro	Altiplano Sur	10.647	II
Calacoto	Altiplano Sur	9.879	I
Colquencha	Altiplano Sur	9.879	I
Umala	Altiplano Sur	8.903	I
San Pedro de Curahuara	Altiplano Sur	8.858	I
Ayo Ayo	Altiplano Sur	7.798	I
Callapa	Altiplano Sur	7.289	I
Papel Pampa	Altiplano Sur	7.003	I
San Andrés de Machaca	Altiplano Sur	6.145	I
Waldo Ballivián	Altiplano Sur	5.069	I
Collana	Altiplano Sur	5.042	I
Santiago de Machaca	Altiplano Sur	4.593	I
Comanche	Altiplano Sur	3.880	I

Departamento/municipio	Región	Población	Estrato
Charaña	Altiplano Sur	3.246	I
Catacora	Altiplano Sur	2.881	I
Chacarilla	Altiplano Sur	2.004	I
Nazacara de Pacajes	Altiplano Sur	619	I
Caranavi	Amazonía	50.330	III
Apolo	Amazonía	20.308	II
Guanay	Amazonía	14.788	II
Mapiri	Amazonía	13.891	II
Alto Beni	Amazonía	11.194	II
Tipuani	Amazonía	9.985	I
Ixiamas	Amazonía	9.362	I
Teoponte	Amazonía	9.349	I
San Buenaventura	Amazonía	8.711	I
El Alto	Metropolitana	848.452	IV
La Paz	Metropolitana	766.468	IV
Viacha	Metropolitana	80.724	III
Laja	Metropolitana	24.531	II
Achocalla	Metropolitana	22.179	II
Palca	Metropolitana	16.622	II
Mecapaca	Metropolitana	16.086	II
Sorata	Valles interandinos N	23.512	II
Mocomoco	Valles interandinos N	15.665	II
Charazani	Valles interandinos N	13.023	II
Chuma	Valles interandinos N	11.473	II
Ayata	Valles interandinos N	8.410	I
Tacacoma	Valles interandinos N	8.182	I
Pelechuco	Valles interandinos N	6.780	I
Aucapata	Valles interandinos N	5.495	I
Combaya	Valles interandinos N	3.731	I
Curva	Valles interandinos N	3.285	I
Quiabaya	Valles interandinos N	2.684	I
Colquiri	Valles interandinos S	19.620	II
Inquisivi	Valles interandinos S	14.717	II
Sapahaqui	Valles interandinos S	12.484	II
Cairoma	Valles interandinos S	11.355	II
Luribay	Valles interandinos S	11.139	II
Quime	Valles interandinos S	8.266	I
Ichoca	Valles interandinos S	7.913	I
Yaco	Valles interandinos S	7.315	I
Villa Libertad Licoma	Valles interandinos S	5.488	I
Malla	Valles interandinos S	5.180	I
La Asunta	Yungas	40.178	III
Palos Blancos	Yungas	24.731	II
Coroico	Yungas	19.397	II
Chulumani	Yungas	17.823	II
Irupana	Yungas	17.276	II

Departamento/municipio	Región	Población	Estrato
Coripata	Yungas	16.930	II
Cajuata	Yungas	10.458	II
Jesús de Machaca		15.039	II
Santiago de Huata		8.562	I
Escoma		7.186	I
Taraco		6.603	I
Yanacachi		6.420	I
Humanata		5.342	I
Chua Cocani		5.003	I
Huatajata		3.927	I
COCHABAMBA			IV
Tapacará	Andina	24.625	II
Independencia	Andina	23.658	II
Cocapata	Andina	18.076	II
Morochata	Andina	12.797	II
Arque	Andina	10.597	II
Tacopaya	Andina	10.253	II
Bolívar	Andina	7.279	I
Mizque	Cono Sur	26.900	III
Aiquile	Cono Sur	23.267	II
Totora	Cono Sur	14.665	II
Pocona	Cono Sur	10.750	II
Pojo	Cono Sur	10.156	II
Arani	Cono Sur	9.504	I
Vacas	Cono Sur	8.940	I
Pasorapa	Cono Sur	6.853	I
Omereque	Cono Sur	5.643	I
Vila Vila	Cono Sur	5.459	I
Alalay	Cono Sur	3.447	I
Cochabamba	Metropolitana	632.013	IV
Sacaba	Metropolitana	172.466	IV
Quillacollo	Metropolitana	137.182	IV
Tiquipaya	Metropolitana	53.904	III
Colcapirhua	Metropolitana	51.990	III
Vinto	Metropolitana	51.968	III
Villa Tunari	Trópico	71.386	III
Puerto Villarroel	Trópico	46.627	III
Chimoré	Trópico	21.736	II
Tiraque	Trópico	21.231	II
Shinahota	Trópico	20.841	II
Colomi	Trópico	19.285	II
Punata	Valle Alto	28.887	II
Cliza	Valle Alto	21.899	II
Arbieto	Valle Alto	17.445	II
San Benito	Valle Alto	13.562	II
Tarata	Valle Alto	8.242	I

Departamento/municipio	Región	Población	Estrato
Villa Rivero	Valle Alto	8.135	I
Anzaldo	Valle Alto	7.192	I
Toco	Valle Alto	7.057	I
Tolata	Valle Alto	5.542	I
Sacabamba	Valle Alto	4.366	I
Cuchumuela	Valle Alto	2.768	I
Tacachi	Valle Alto	1.303	I
Sipesipe	Valle Bajo	41.571	III
Entre Ríos	Valle Bajo	31.550	III
Capinota	Valle Bajo	19.477	II
Santivañez	Valle Bajo	6.527	I
Sicaya	Valle Bajo	3.740	I
ORURO			
Challapata	Jakisa	28.304	III
Huari	Jakisa	13.897	II
Salinas de Garci Mendoza	Jakisa	11.878	II
Quillacas	Jakisa	4.051	I
Pampa Aullagas	Jakisa	2.973	I
Corque	Karangas	9.221	I
Sabaya	Karangas	8.018	I
San Pedro de Totora	Karangas	5.531	I
Huayllamarca	Karangas	5.502	I
Santiago de Andamarca	Karangas	5.216	I
Turco	Karangas	5.207	I
Escara	Karangas	4.223	I
Curahuara de Carangas	Karangas	4.184	I
Esmeralda	Karangas	2.702	I
Belén de Andamarca	Karangas	2.016	I
Cruz de Machacamarca	Karangas	1.967	I
Choque Cota	Karangas	1.850	I
Huachacalla	Karangas	1.003	I
Coipasa	Karangas	903	I
Carangas	Karangas	840	I
Todos Santos	Karangas	727	I
Yunguyo de Litoral	Karangas	514	I
La Rivera	Karangas	509	I
Oruro	Sora	264.943	IV
Huanuni	Sora	24.677	II
Caracollo	Sora	23.115	II
Pari - Paria - Soracachi	Sora	12.846	II
Toledo	Sora	10.149	II
El Choro	Sora	8.725	I
Poopó	Sora	7.587	I
Pazña	Sora	5.955	I
Eucaliptus	Sora	5.267	I
Machacamarca	Sora	4.820	I

Departamento/municipio	Región	Población	Estrato
Antequera	Sora	3.264	I
Chipaya	Uruchipaya	2.003	I
POTOSÍ			
Potosí	Centro	191.302	IV
Betanzos	Centro	33.822	III
Tinguipaya	Centro	27.200	II
Puna	Centro	21.917	II
Ckochas	Centro	15.812	II
Tomave	Centro	14.789	II
Caiza "D"	Centro	12.067	II
Tacobamba	Centro	11.835	II
Porco	Centro	10.866	II
Chaquí	Centro	9.910	I
Yocalla	Centro	8.979	I
Urmiri	Centro	2.759	I
Uyuni	Lípez Salar	29.672	II
Colcha "K"	Lípez Salar	12.997	II
Llica	Lípez Salar	4.150	I
San Pablo de Lípez	Lípez Salar	3.371	I
San Antonio de Esmoruco	Lípez Salar	2.284	I
Tahua	Lípez Salar	1.700	I
San Agustín	Lípez Salar	1.684	I
Mojinete	Lípez Salar	1.180	I
San Pedro de Quemes	Lípez Salar	1.060	I
Villazón	Los Chichas	44.906	II
Tupiza	Los Chichas	44.814	II
Cotagaita	Los Chichas	31.801	II
Atocha	Los Chichas	11.234	II
Vitichi	Los Chichas	10.646	II
Llallagua	Norte	41.104	III
Colquechaca	Norte	35.199	II
San Pedro de Buena Vista	Norte	30.012	II
Pocoata	Norte	26.330	II
Uncía	Norte	22.020	II
Ravelo	Norte	20.789	II
Villa de Sacaca	Norte	19.611	II
Chayanta	Norte	16.129	II
Ocurí	Norte	16.118	II
Toro Toro	Norte	10.870	II
Caripuyo	Norte	8.704	I
Acasio	Norte	6.161	I
Chuquiuta	Norte	8.019	I
Arapampa	Norte	4.170	I
TARIJA			
El Puente	Andina	11.354	II
Yunchará	Andina	5.490	I

Departamento/municipio	Región	Población	Estrato
Yacuiba	Chaco	92.245	IV
Villamontes	Chaco	39.867	III
Caraparí	Chaco	15.366	II
Entre Ríos	Subandina	21.991	II
Tarija	Valles	205.375	IV
Bermejo	Valles	34.505	III
Villa San Lorenzo	Valles	23.863	II
Urondo	Valles	14.781	II
Padcaya	Valles	18.681	II
SANTA CRUZ			
Camiri	Chaco	33.838	III
Charagua	Chaco	32.186	III
Cabezas	Chaco	26.434	II
Gutiérrez	Chaco	12.273	II
Lagunillas	Chaco	5.366	I
Boyuiibe	Chaco	5.087	I
Cuevo	Chaco	5.052	I
San Ignacio de Velasco	Chiquitanía	52.362	III
Pailón	Chiquitanía	37.866	III
San José de Chiquitos	Chiquitanía	28.922	II
Puerto Suárez	Chiquitanía	19.829	II
Concepción	Chiquitanía	18.800	II
Puerto Quijarro	Chiquitanía	16.659	II
Roboré	Chiquitanía	15.641	II
San Matías	Chiquitanía	14.470	II
San Javier	Chiquitanía	13.620	II
San Miguel de Velasco	Chiquitanía	11.327	II
San Ramón	Chiquitanía	7.490	I
San Antonio de Lomerío	Chiquitanía	6.481	I
San Rafael	Chiquitanía	6.139	I
Santa Cruz de la Sierra	Metropolitana	1.454.539	IV
Warnes	Metropolitana	96.406	III
La Guardia	Metropolitana	89.284	III
El Torno	Metropolitana	49.652	III
Cotoca	Metropolitana	45.519	III
Porongo	Metropolitana	15.317	II
Ascensión de Guarayos	N Guarayos	27.070	II
El Puente	N Guarayos	14.205	II
Urubichá	N Guarayos	7.026	I
Montero	Norte Integrado	109.518	IV
Yapacaní	N Integrado	50.558	III
San Julián	N Integrado	47.416	III
Mineros	N Integrado	23.251	II
San Carlos	N Integrado	20.093	II
Santa Rosa del Sara	N Integrado	19.217	II
Portachuelo	N Integrado	17.885	II

Departamento/municipio	Región	Población	Estrato
Gral. Saavedra	N Integrado	14.209	II
Buena Vista	N Integrado	12.879	II
Okinawa Uno	N Integrado	12.482	II
Vallegrande	Valles	17.208	II
Comarapa	Valles	15.919	II
Samaipata	Valles	10.472	II
Mairana	Valles	10.177	II
Pampa Grande	Valles	9.198	I
Saipina	Valles	7.390	I
Quirusillas	Valles	2.995	I
Moro Moro	Valles	2.767	I
Postrer Valle	Valles	2.390	I
Trigal	Valles	2.135	I
Pucará	Valles	2.076	I
Cuatro Cañadas		22.845	II
San Pedro		19.103	II
Fernández Alonso		15.117	II
San Juan de Yapacaní		9.191	I
Carmen Rivero Tórrez		6.342	I
Colpa Bélgica		6.069	I
BENI			
Riberalta	Amazonía	89.022	III
Guayaramerín	Amazonía	41.814	III
San Borja	Amazonía	40.864	III
Rurrenabaque	Amazonía	19.195	II
Reyes	Amazonía	13.246	II
Santa Rosa	Amazonía	9.478	I
Magdalena	Iténez Mamoré	11.377	II
San Joaquín	Iténez Mamoré	6.917	I
Baures	Iténez Mamoré	5.965	I
San Ramón	Iténez Mamoré	4.955	I
Huacaraje	Iténez Mamoré	4.111	I
Puerto Siles	Iténez Mamoré	945	I
Trinidad	Mojeña	106.596	IV
San Ignacio	Mojeña	21.114	II
San Andrés	Mojeña	12.503	II
San Javier	Mojeña	5.277	I
Loreto	Mojeña	3.828	I
Santa Ana de Yacuma	Yacuma	18.439	II
Exaltación	Yacuma	6.362	I
PANDO			
Sena	Amazonía Centro	8.258	I
San Lorenzo	Amazonía Centro	7.652	I
Puerto Rico	Amazonía Centro	6.239	I
Bella Flor	Amazonía Centro	3.909	I
Santa Rosa	Amazonía Centro	2.395	I

Departamento/municipio	Región	Población	Estrato
San Pedro	Amazonía Este	2.991	I
Villa Nueva (Loma Alta)	Amazonía Este	2.801	I
Santos Mercado	Amazonía Este	2.165	I
Nueva Esperanza	Amazonía Este	2.068	I
Ingavi	Amazonía Este	1.654	I
Cobija	Amazonía Oeste	46.267	III
Puerto Gonzalo Moreno	Amazonía Oeste	8.160	I
Porvenir	Amazonía Oeste	7.948	I
Filadelfia	Amazonía Oeste	5.756	I
Bolpebra	Amazonía Oeste	2.173	I

Anexo 2

Cuadro A1
2016: ingresos de los gobiernos municipales en la muestra
de municipios (en bolivianos)

	Impuestos	Tasas etc.	Regalías	Otros propios	Transferencias locales	Coparticip. municipal	Idh	Hipc II	FPS	Otras transf.	Transf. Gc	Ingresos
Curva	5	0	0	0	0	673	181	53	0	3	910	916
Alto Beni	16	1	0	0	0	675	230	50	0	27	982	998
Palos Blancos	3	28	0	0	0	675	182	46	50	27	980	1.012
Teoponte	0	1	0	0	0	704	189	51	0	89	1.033	1.033
Otros La Paz	36	31	8	0	0	410	462	25	46	49	991	1.070
Samaijata	44	51		0	0	757	188	33	0	0	977	1.072
San Javier	36	46		0	0	727	180	51	0	33	991	1.073
San Julián	102	58		0	0	717	178	49	0	0	944	1.104
San Carlos	53	118		0	0	724	179	42	0	0	944	1.115
Cabezas	51	107		0	0	731	181	45	0	0	957	1.115
Tapacarí	4	4	2	0	0	792	237	91	0	0	1.119	1.130
Yunguyo del Litoral	0	0	0	0	49	573	461	62	0	0	1.095	1.144
Inquisivi	0	4	2	0	0	790	213	78	0	64	1.145	1.151
Chayanta	10	9	29	0	0	680	327	52	0	52	1.111	1.159
Cotagaita	10	8	26	0	0	702	338	45	8	32	1.124	1.168
Arani	15	36		0	0	834	249	35	6	0	1.125	1.176
El Alto	179	71	0	0	8	705	190	16	2	0	913	1.178
Tarata	59	81		0	0	793	237	39	0	0	1.070	1.210
Ayo Ayo	0	7	0	0	0	747	201	62	0	197	1.206	1.214
Pailón	165	163		0	0	701	174	24	0	0	899	1.227
Colcapirhua	259	62		0	0	719	215	8	0	0	942	1.262
Presto	9	0	0	0	0	689	472	79	0	19	1.259	1.269
Tomave	11	10	31	0	0	737	354	56	14	56	1.218	1.270
Otros Cochabamba	52	96	2	1	21	748	223	33	20	69	1.093	1.270
Otros Santa Cruz	208	132	9	0	2	696	172	37	20	7	931	1.283

	Impuestos	Tasas etc.	Regalías	Otros propios	Transferencias locales	Coparticip. municipal	Idh	Hipc II	FPS	Otras transf.	Transf. Gc	Ingresos
Sacaba	253	116		0	0	675	202	13	0	42	931	1.301
Urmiri	0	0	0	0	0	694	334	67	0	238	1.334	1.334
Huari	24	15	5	0	0	695	560	70	0	0	1.325	1.370
Ancoraimes	1	0	0	0	0	820	221	69	0	266	1.375	1.376
Aiquile	35	211		0	0	812	243	59	0	19	1.134	1.380
Turco	4	22	0	0	0	716	577	76	0	0	1.369	1.396
Toledo	14	18	18	0	0	705	568	98	0	0	1.371	1.420
Capinota	104	340	5	0	0	739	221	39	0	0	999	1.448
Montero	416	156		0	0	694	172	12	0	0	879	1.450
Otros Potosí	24	24	103	1	0	750	361	52	81	74	1.318	1.471
Otros Oruro	24	12	70	0	3	723	583	87	5	1	1.399	1.507
Otros Chuquisaca	11	32	0	1	16	781	535	125	11	12	1.462	1.523
Potosí	168	132	118	0	0	703	338	10	60	5	1.116	1.534
Villa Yaca Guzmán	8	40	0	0	0	807	552	61	87	0	1.507	1.556
Villa Tunari	10	98		0	0	697	207	57	0	492	1.453	1.562
Camargo	77	77	0	0	0	747	512	49	121	0	1.428	1.582
Urubichá	18	24		0	0	732	182	60	590	0	1.563	1.605
San Joaquín	28	56		0	0	713	673	51	91	0	1.528	1.612
Quillacollo	379	157		4	0	703	210	9	21	141	1.085	1.625
Otros Beni	25	132		0	0	746	704	63	12	0	1.525	1.682
Guayaramerín	41	149		0	0	768	725	22	0	0	1.515	1.705
Trinidad	159	184		0	0	700	661	18	0	0	1.379	1.723
Santa Cruz	542	294		0	0	710	176	8	0	0	893	1.729
Oruro	338	131	10	10	0	704	567	10	0	13	1.293	1.782
Cochabamba	553	304		0	0	723	216	9	0	0	947	1.805
San Pablo de López	9	298	214	0	0	699	336	56	1	214	1.306	1.828
Padilla	26	171	0	0	206	833	571	64	0	0	1.467	1.870
Sica Sica	2	2	0	0	0	754	1.037	55	10	50	1.906	1.910
Tarija	280	204		0	51	699	748	8	0	0	1.455	1.989
Sucre	322	154	0	193	25	724	496	9	126	3	1.358	2.051

	Impuestos	Tasas etc.	Regalías	Otros propios	Transferencias locales	Coparticip. municipal	Idh	Hipc II	FPS	Otras transf.	Transf. Gc	Ingresos
Machacamarcá	23	72	48	0	0	707	1.140	62	0	0	1.909	2.052
La Paz	843	443	0	0	0	787	212	8	0	0	1.007	2.294
Stos. Mercado	0	26		0	0	459	1.656	123	0	99	2.337	2.364
Padcaya	16	39		0	828	786	840	80	0	0	1.706	2.589
El Puente	6	29	3	0	769	760	812	86	0	268	1.926	2.734
Entre Ríos	17	149		0	771	742	793	84	0	191	1.809	2.746
Yacuíba	196	186		0	855	750	802	29	0	22	1.602	2.839
Otros Pando	4	46		0	0	591	2.133	108	1	176	3.010	3.060
Llallagua	25	242	16	0	0	747	360	19	1.688	19	2.833	3.115
Filadelfia	0	31		0	0	624	2.250	125	0	120	3.119	3.150
Otros Tarija	94	138	0	0	1.426	717	767	22	7	89	1.602	3.261
Cobija	264	388		0	0	596	2.151	11	0	57	2.816	3.468
Puerto Rico	0	53		0	0	661	2.386	113	8	286	3.455	3.508

Cuadro A2
2016 Salud: gasto total y subnacional (inversión/15) por usuario
en la muestra de municipios (en bolivianos)

	Subnacional	Central	Salud x usuario
Alto Beni	245	393	638
Curva	269	393	662
Villa Tunari	386	302	688
Teoponte	300	393	693
Palos Blancos	321	393	714
Sica Sica	333	393	726
Tapacarí	426	302	728
Arani	427	302	730
Inquisivi	339	393	732
San Javier	501	236	737
El Alto	349	393	742
Tarata	453	302	755
Urubichá	520	236	756
Colcapirhua	476	302	778
Samaipata	544	236	780
Ayo Ayo	401	393	794
Yunguyo del Litoral	313	487	800
Capinota	499	302	801
Urmiri	409	398	807
San Pablo de Lípez	418	398	817
Sacaba	521	302	823
Cochabamba	521	302	824
Ancoraimes	450	393	843
Potosí	456	398	854
San Julián	628	236	863
Chayanta	466	398	864
Quillacollo	567	302	870
Toledo	386	487	873
Turco	390	487	877
Cotagaita	502	398	900
Cabezas	668	236	903
Machacamarca	431	487	918
San Carlos	690	236	926
Oruro	454	487	941
Tomave	568	398	966
La Paz	576	393	969
Huari	484	487	971
Aiquile	689	302	992
Pailón	764	236	1.000
Santa Cruz	778	236	1.014
Montero	779	236	1.015
Llallagua	758	398	1.156

	Subnacional	Central	Salud x usuario
Padcaya	624	563	1.187
Sucre	679	509	1.188
Muyupampa	696	509	1.205
Tarija	650	569	1.219
San Joaquín	650	575	1.226
Camargo	721	509	1.230
Presto	724	509	1.233
Entre Ríos	681	563	1.244
Padilla	741	509	1.250
El Puente	692	563	1.254
Trinidad	707	575	1.283
Filadelfia	717	725	1.442
Pto. Rico	734	725	1.459
Stos. Mercado	753	725	1.478
Yacuiba	934	563	1.497
Guayaramerín	1.044	575	1.619

Cuadro A3
2016 Educación: gasto total y subnacional por estudiante (inversión/20)
en muestra de municipios (bolivianos)

	Subnacional	Central	Educación x usuario
Samaipata	215	2.935	3.150
San Julián	234	2.935	3.169
Urubichá	304	2.935	3.238
San Carlos	304	2.935	3.239
San Javier	331	2.935	3.266
Montero	458	2.935	3.393
Santa Cruz	458	2.935	3.393
Cabezas	611	2.935	3.546
Pailón	786	2.935	3.721
Villa Tunari	340	3.477	3.818
Arani	513	3.477	3.990
Cochabamba	546	3.477	4.023
Tarata	552	3.477	4.029
Sacaba	569	3.477	4.047
Colcapirhua	583	3.477	4.061
Capinota	656	3.477	4.134
Quillacollo	691	3.477	4.168
Tapacarí	700	3.477	4.177
Aiquile	762	3.477	4.239
Teoponte	75	4.283	4.358
La Paz	235	4.283	4.518
Palos Blancos	234	4.286	4.520
Ancoraimés	240	4.286	4.526
Alto Beni	306	4.283	4.589
Santos Mercado	1.005	3.594	4.599
Curva	340	4.283	4.623
Ayo Ayo	356	4.283	4.639
Inquisivi	369	4.283	4.652
El Alto	384	4.283	4.667
Sica Sica	428	4.283	4.711
Guayaramerín	648	4.095	4.743
Yunguyo del Litoral	315	4.435	4.750
Trinidad	673	4.095	4.768
Tomave	412	4.364	4.776
Potosí	431	4.364	4.795
Camargo	529	4.286	4.814
Presto	592	4.286	4.878
Sucre	608	4.286	4.893
Muyupampa	623	4.286	4.909
San Joaquín	844	4.095	4.938
Padilla	673	4.286	4.959
Oruro	538	4.435	4.974

	Subnacional	Central	Educación x usuario
Llallagua	614	4.364	4.978
Huari	579	4.435	5.015
Cotagaita	711	4.364	5.075
Chayanta	728	4.364	5.092
Toledo	673	4.435	5.108
Cobija	1.521	3.594	5.115
Machacamarca	693	4.435	5.128
Turco	695	4.435	5.130
Puerto Rico	1.629	3.594	5.223
Tarija	801	4.469	5.270
Padcaya	1.290	4.469	5.759
San Pablo de López	1.428	4.364	5.791
Filadelfia	2.243	3.594	5.837
El Puente	1.389	4.469	5.858
Urmiri	1.524	4.364	5.888
Yacuiba	1.447	4.469	5.916
Entre Ríos	1.518	4.469	5.987

Cuadro A4
2016: ingresos anuales por habitante de los gobiernos autónomos municipales de la muestra, con contribuciones y transferencias según esfuerzo fiscal (bolivianos)

	Impuestos	Contribuciones	Tasas	Otros propios y donaciones	Coparticipación municipal	Transferencias por esfuerzo fiscal equivalente	Transferencia de GAD y GAM	Ingresos anuales
Guayaramerín	39	35	74	71	743	116	0	
San Joaquín	28	36	22	34	711	269	0	1.099
Puerto Rico	0	44	13	44	705	300	0	1.106
Arani	13	90	26	6	748	253	0	1.136
Llallagua	25	41	232	28	753	72	0	1.151
Colcapirhua	259	25	48	14	721	84	0	1.151
Urubichá	16	37	20	1	633	447	0	1.153
Samaipata	41	78	33	15	710	296	0	1.173
Villa Vaca Guzmán	7	79	15	23	741	326	0	1.190
San Javier	35	43	35	8	692	400	0	1.213
San Carlos	51	47	73	40	692	328	0	1.230
Tarata	55	56	54	23	745	313	0	1.245
Potosí	172	23	78	177	717	87	0	1.255
Cotagaita	11	96	2	34	741	378	0	1.261
Tomave	11	91	3	37	730	415	0	1.287
El Alto	185	36	72	9	731	245	9	1.288
Tarija	266	30	191	3	665	136	48	1.338
Trinidad	158	21	178	5	695	283	0	1.339
Presto	10	70	0	7	720	541	0	1.348
Machacamarca	12	63	8	56	750	474	0	1.363
Huari	24	99	14	7	706	522	0	1.372
Chayanta	10	113	3	35	676	553	0	1.389
Camargo	74	70	21	53	723	469	0	1.410
Turco	4	104	22	0	728	555	0	1.414
Cabezas	48	59	93	8	685	532	0	1.425
Oruro	348	21	123	31	723	181	0	1.427

	Impuestos	Contribuciones	Tasas	Otros propios y donaciones	Coparticipación municipal	Transferencias por esfuerzo fiscal equivalente	Transferencia de GAD y GAM	Ingresos anuales
Urmiri	0	106	0	0	682	668	0	1.456
Yunguyo del Litoral	0	92	0	0	752	623	0	1.467
San Julián	91	50	23	29	642	657	0	1.491
Sacaba	262	35	58	61	697	394	0	1.506
Aiquile	32	72	73	121	745	477	0	1.520
Filadelfia	0	79	37	0	737	680	0	1.532
San Pablo de López	9	47	276	235	696	275	0	1.537
Pailón	158	55	42	114	671	501	0	1.541
Cobija	254	17	94	280	574	354	0	1.572
Quillacollo	372	29	137	21	690	324	0	1.573
Stos. Mercado	0	72	40	0	661	805	0	1.578
Curva	6	94	0	0	719	776	0	1.595
Montero	404	22	90	61	674	367	0	1.619
Sica Sica	2	120	1	1	759	757	0	1.640
Teoponte	0	130	1	0	740	787	0	1.657
Sucre	321	26	95	250	723	229	25	1.669
Palos Blancos	4	138	20	11	737	792	0	1.701
Santa Cruz	527	19	217	68	689	225	0	1.746
Villa Tunari	11	120	35	66	723	811	0	1.766
Capinota	102	84	239	101	727	564	0	1.816
Toledo	14	126	8	28	718	942	0	1.836
Padilla	23	123	28	125	744	671	184	1.898
El Puente	6	109	21	11	740	369	749	2.005
Entre Ríos	17	74	104	41	724	298	753	2.011
Cochabamba	551	22	291	12	720	472	0	2.070
Tapacarí	4	134	1	5	744	1.183	0	2.071
Ayo Ayo	0	167	8	0	760	1.141	0	2.076
Padcaya	15	108	6	32	762	381	803	2.106
Ancoraimes	1	153	0	0	778	1.193	0	2.125
La Paz	804	22	265	158	750	145	0	2.144

	Impuestos	Contribuciones	Tasas	Otros propios y donaciones	Coparticipación municipal	Transferencias por esfuerzo fiscal equivalente	Transferencia de GAD y GAM	Ingresos anuales
Yacuiba	187	34	128	49	714	232	815	2.158
Alto Beni	17	180	1	0	737	1.300	0	2.234
Inquisivi	0	165	2	3	759	1.320	0	2.249

Partiendo de una síntesis teórica de los últimos 40 años de la literatura sobre descentralización y federalismo fiscal, Iván Finot —uno de los autores intelectuales de la Participación Popular— propone reformas profundas al esquema de financiación subnacional actual.

Jean Paul Faguet, Profesor en London School of Economics and Political Science.

Es interesante encontrar una propuesta fresca, concreta, pormenorizada y cuantificada, insumo muy valioso en el tratamiento de la cuestión de las autonomías y la descentralización.

Gabriel Loza, ex Presidente del Banco Central de Bolivia.

Iván Finot plantea, de nuevo, una reforma audaz para el desarrollo y la institucionalidad del país, que el autor aborda con la rigurosidad y el conocimiento que caracterizan el conjunto de su obra.

Carlos Rocabado, Profesor en la Universidad Católica Boliviana.

En este nuevo trabajo Iván Finot desarrolla un excelente marco teórico en descentralización fiscal y lo aplica a análisis y propuestas para Bolivia, la puesta en práctica de dicha teoría.

Marco Zapata Cusicanqui, Consultor en Políticas Públicas.

Esta obra de Finot está llena de ideas y sugerencias de política pública. Particularmente interesante resulta la alternativa de recurrir en el área rural a la modalidad de tributo conocida como Contribución Especial.

Sergio G. Villarroel Böhrt, Profesor en la Universidad Católica Boliviana.

Muy interesante propuesta de pacto fiscal nacional. Resalta la necesidad de que el gasto local tenga como contraparte el esfuerzo fiscal, la igualdad de oportunidades para el desarrollo territorial y el acceso universal a salud y educación.

Beatriz Muriel, Investigadora del Instituto de Estudios Avanzados en Desarrollo.

Con transferencias asociadas al esfuerzo territorial, según propone Iván Finot, se abriría la posibilidad de lograr el desarrollo territorial.

José Antonio Terán, Experto en Descentralización Fiscal y Gestión Local.

ISBN: 978-99954-1-738-3



9 78 9995 417383