



# DESCENTRALIZACIÓN EN BOLIVIA

*Juan Antonio Zapata*

Argentina  
Brasil  
Chile  
Paraguay  
Uruguay



Agosto de 2007

Banco Interamericano de Desarrollo

Este documento no es una publicación oficial del Banco Interamericano de Desarrollo. El propósito de la Serie de Notas de Referencia es documentar la realidad socioeconómica de los países miembros del Departamento del Cono Sur y/o examinar experiencias operativas de modo de servir como referencia informativa para futuros análisis. Las opiniones contenidas en estas notas son responsabilidad de los autores y no coinciden necesariamente con las políticas y opiniones del BID, su Directorio, sus países miembros, ni las instituciones con las cuales los autores están afiliados.

# **DESCENTRALIZACIÓN EN BOLIVIA**

**Juan Antonio Zapata**  
Universidad Nacional de Cuyo

## Prólogo

Este estudio de descentralización contiene un inventario de la situación actual, de la Asamblea Constituyente y de las limitaciones y alternativas para la descentralización.

Es de destacar que en este estudio se desarrolló un instrumento que permite medir el impacto de modificaciones en la legislación de descentralización fiscal dando transparencia a la discusión y que permitiría al público ejercer también una supervisión y control de las negociaciones políticas. El mismo es un modelo de simulación del origen y distribución de los recursos fiscales, donde mediante un archivo Excel relacionado, es posible a partir de datos base de recaudación aplicar los coeficientes de las leyes vigentes a Diciembre 2006, calculando los recursos que reciben el gobierno central, las prefecturas, los municipios y las universidades. El archivo Excel modelo de simulación de transferencias (MOSTRAR) se acompaña como adjunto a este documento.

Se propone en el estudio la creación de un Fondo de Estabilización de Ingresos de Hidrocarburos para evitar los efectos en las finanzas públicas de las variaciones cíclicas de los precios del petróleo y gas.

El autor desarrolló este estudio con un equipo de apoyo formado por los profesores Juan Argentino Vega y Juan Carlos García Ojeda de la Universidad Nacional de Cuyo en Mendoza, la Contadora Teresa Beatriz Iturre consultora en temas fiscales y María Julia Zapata.

Durante el desarrollo del trabajo se recibieron valiosos comentarios de Antonio Guillermo Zoccali, Gerhard Lair y Eddy Linares del BID.

Se agradece además los comentarios recibidos durante la reunión “Encuentro de Diálogo País” realizado el 30 de noviembre 2006 en La Paz, especialmente de Humberto Aranda Claupe de UDAPE y Roger Edwin Rojas Ulo Viceministerio de Tesoro y Crédito Público y en reuniones posteriores con equipos de trabajo del Licenciado Oscar Montaña Vacaflor, Viceministro de Presupuesto y Contaduría, Oscar Navarro Viceministerio de Tesoro y Crédito Público y del Lic. Gabriel Loza Tellería Director Ejecutivo de UDAPE. Fueron muy útiles las reuniones con Raúl Mendoza Patiño del Banco Central de Bolivia. Se recibieron comentarios de Eduardo Fernández Arias del BID previos a la reunión de Diálogo País.

Se recibieron comentarios de Antonio Furtado y su equipo de Bolivia del Fondo Monetario Internacional y especialmente de Alejandro S. Simone economista de Asuntos Fiscales.

Se agradece a Juan Carlos Aguilar su apoyo con documentación y explicaciones sobre las finanzas públicas locales. También se agradecen sugerencias de Joaquín de Rosas para mejorar la informática del modelo de simulación.

Las opiniones y los conceptos expresados en el presente documento son de responsabilidad del autor y no representan necesariamente la posición oficial del Banco Interamericano de Desarrollo.

**INDICE**

|   |    |
|---|----|
| Resumen Ejecutivo.....  | 9  |
| I. Inventario de la Situación Actual .....  | 24 |
| A. Legislación Vigente de Competencias y Potestades Tributarias de los Gobiernos<br>Departamentales y Municipales ..... | 24 |
| 1. Consideraciones Previas .....  | 24 |
| 2. La asignación de competencias en los tres niveles de gobierno .....  | 24 |
| 3. Marco Normativo .....  | 25 |
| a. Ley 1551 de Participación Popular.....   | 26 |
| b. La desconcentración Administrativa a Nivel Departamental.....  | 31 |
| c. El Decreto 28.666, complementario a la Ley 1654 y la Ley 3090.....   | 34 |
| d. Ley del Diálogo Nacional 2000.....   | 35 |
| B. El Régimen de Transferencias de Libre Disponibilidad y Condicionadas .....   | 40 |
| 1. Coparticipación Tributaria.....  | 40 |
| 2. Ley del Diálogo Nacional 2000.....   | 41 |
| 3. Transferencias provenientes del sector hidrocarburos.....  | 45 |
| a. Patentes.....  | 46 |
| b. Regalías .....   | 46 |
| c. Impuesto Directo a los Hidrocarburos.....  | 47 |
| d. Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados .....  | 49 |
| e. Fondo Compensatorio Departamental .....  | 50 |
| 4. Análisis Global de las Estadísticas de la Distribución Actual .....  | 52 |
| 5. Análisis por Impuesto (Hidrocarburos) de la Distribución Actual .....  | 55 |
| 6. Análisis de la Distribución Actual por Gobierno Subnacional .....  | 57 |
| C. Endeudamiento de Prefecturas y Municipios .....  | 60 |
| 1. Antecedentes.....  | 60 |
| 2. Capacidad de endeudamiento .....   | 60 |
| 3. El Fondo de Desarrollo Regional. ....  | 60 |
| 4. Los mecanismos de control del endeudamiento público subnacional.....   | 62 |
| 5. Las políticas de apoyo y reprogramación de la deuda subnacional .....  | 63 |
| 6. La ley de Administración Presupuestaria (Ley 2042) y el financiamiento internacional .....                           | 65 |
| 7. El sistema de Calificación de Riesgo Municipal. ....   | 65 |
| 8. Límites al Débito Automático .....   | 65 |
| 9. Publicación de Información.....  | 66 |
| 10. Situación del endeudamiento subnacional a octubre del 2005.....   | 66 |
| D. Relación Financiera de los Gobiernos Departamentales y Municipales con la<br>Cooperación Internacional .....         | 67 |
| 1. Calidad de la gestión fiscal de Municipalidades y Prefecturas .....  | 67 |
| 2. El caso de los recursos HIPC II - Bolivia .....  | 67 |

|      |  |     |
|------|--|-----|
| E.   | Estadísticas de las Finanzas Públicas: Gasto y Recursos del Gobiernos Nacional, Departamental y Municipal. Recursos Tributarios (Petroleros y No Petroleros) ..... | 69  |
| F.   | Procesos de Información y Rendición de Cuentas de los Ingresos Públicos de Departamentos y Municipios .....  | 72  |
|      | 1. Introducción.....   | 72  |
|      | 2. Aspectos Destacados .....   | 73  |
|      | 3. Necesidad de mejoras en la gestión financiera .....   | 74  |
| II.  | La Asamblea Constituyente.....   | 76  |
| A.   | Documentos de base y estado de la discusión de la descentralización.....   | 76  |
|      | 1. La Constitución Política del Estado y su proceso de Reforma .....   | 76  |
|      | 2. La Asamblea constituyente:.....   | 77  |
|      | 3. El referéndum sobre las autonomías.....   | 81  |
| B.   | Principales Tipos de Autonomías bajo Debate .....  | 84  |
|      | 1. Federación de Municipios.....   | 84  |
|      | 2. Autonomías Étnicas.....   | 84  |
|      | 3. Autonomías Departamentales.....   | 85  |
|      | 4. Regionalización .....   | 88  |
| III. | Limitaciones y Alternativas para la Descentralización Teniendo en Cuenta las Propuestas Debatidas.....   | 89  |
| A.   | Ciclicidad de los Recursos Fiscales .....  | 89  |
| B.   | Requerimientos para un Fondo de Estabilización .....   | 92  |
|      | 1. Régimen Jurídico aplicable.....   | 92  |
|      | 2. Recursos que lo componen .....  | 92  |
|      | 3. Alcances - Partícipes del Fondo .....   | 92  |
|      | 4. Mecanismos de acumulación y desacumulación .....  | 92  |
|      | 5. Topes .....   | 93  |
|      | 6. Periodicidad.....   | 93  |
|      | 7. Aplicaciones Financieras del Fondo.....   | 93  |
|      | 8. Administración .....  | 93  |
|      | 9. Organismo de Control .....  | 94  |
|      | 10. Transparencia .....  | 94  |
|      | 11. Afectación de los fondos excedentes afines con prioridad social.....   | 94  |
|      | El uso de promedios para la determinación de los ingresos petroleros: El caso de la Ley Federal de presupuesto y Responsabilidad Hacendaria de México .....        | 95  |
| C.   | Capacidad de Administración Fiscal y el Desarrollo Institucional de las Actuales Jurisdicciones Departamentales .....  | 100 |
|      | 1. Introducción: Saldos de Depósitos de Prefecturas y Municipios.....  | 100 |
|      | 2. El caso de las municipalidades .....  | 101 |
|      | a. La evolución de las capacidades municipales en 1994 a 2001 .....  | 101 |
|      | b. Inferencia sobre la capacidad de gestión financiera.....  | 102 |
|      | 3. El caso de los gobiernos departamentales.....   | 103 |

|  |     |
|--|-----|
| D. Generación de Recursos Tributarios Propios de las Jurisdicciones Subnacionales (Independientes de la Coparticipación Nacional) .....                                      | 111 |
| E. Modalidades de provisión de recursos de la cooperación internacional y su impacto sobre la capacidad de gasto y ejecución de proyectos a nivel subnacional .....          | 120 |
| 1. La provisión de recursos de la cooperación internacional .....  | 120 |
| F. Desarrollo de Instituciones del Gobierno Nacional para la Implementación de una Política de Descentralización .....   | 122 |
| 1. Bolivia: relación fiscal entre diferentes niveles de gobierno .....   | 122 |
| 2. Bolivia: necesidad de información estadística adecuada .....  | 124 |
| IV. Conclusiones de este estudio de descentralización .....  | 127 |
| V. Recomendaciones de este estudio .....   | 129 |
| VI. Conclusiones y recomendaciones al Banco para el desarrollo de actividades de apoyo a la descentralización en Bolivia, incluyendo posibles estudios complementarios. .... | 134 |
| Bibliografía .....   | 136 |
| Legislación .....  | 138 |
| ANEXO: Descripción del régimen tributario boliviano .....  | 140 |
| ANEXO: La distribución interjurisdiccional de los impuestos nacionales .....   | 143 |
| ANEXO ESTADÍSTICO: .....   | 146 |
| ANEXO: Decreto Supremo N° 28.421 .....   | 153 |
| ANEXO: Metodología para la interpretación del Modelo de Simulación de Transferencias (MOSTRAR) .....   | 158 |

## Indice de Cuadros

|   |     |
|---|-----|
| Cuadro 1: Recursos y Transferencias Gobierno Nacional, Departamentos y Municipios 2006 ...        | 11  |
| Cuadro 2: Organización Administrativa.....  | 25  |
| Cuadro 3: Ingresos por Nivel de Gobierno .....  | 29  |
| Cuadro 4: Prefectos y Consejos Departamentales - Atribuciones y Funciones .....                   | 32  |
| Cuadro 5: Coparticipación Tributaria Municipal (en pesos bolivianos) .....                        | 41  |
| Cuadro 6: Transferencias Municipales Ley del Diálogo 2000 (en pesos bolivianos).....              | 44  |
| Cuadro 7: Distribución del IDH según Decreto Supremo N° 28.421 – Octubre 2005.....                | 48  |
| Cuadro 8: Legislación Transferencias.....   | 51  |
| Cuadro 9: Recursos y Transferencias Gobierno Nacional, Departamentos y Municipios 2006 ...        | 53  |
| Cuadro 10: Continuación Cuadro 8.....   | 54  |
| Cuadro 11: PREFECTURAS - Transferencias recibidas y realizadas – Año 2006 .....                   | 57  |
| Cuadro 12: MUNICIPIOS (agrupados por departamento) - Principales Recursos – Año 2006 ...          | 58  |
| Cuadro 13: UNIVERSIDADES PÚBLICAS - Transferencias recibidas.....                                 | 59  |
| Cuadro 14 Detalle de Programas con financiamiento externo al 31 de Octubre del 2006.....          | 61  |
| Cuadro 15 Ejecución De Recursos HIPC II –Bolivia .....  | 68  |
| Cuadro 16: Indicadores .....  | 69  |
| Cuadro 17: Indicadores en % .....   | 69  |
| Cuadro 18: Indicadores Per Capita.....  | 71  |
| Cuadro 19 Flujo Financiero Agregado - Sector Público .....  | 120 |
| Cuadro 20 BOLIVIA : DONACIONES: Evolución reciente (en miles USD).....                            | 121 |
| Cuadro 21: Fondo Compensatorio Departamental – Año 2006 .....                                     | 132 |
| Cuadro 22: Fondo Adicional Compensatorio Departamental Año 2006 – En millones de Bolivianos. .... | 132 |
| Cuadro 23: Disponibilidad de Saldos de Cuentas de Prefecturas.....                                | 146 |
| Cuadro 24: Disponibilidad de Saldos de Cuentas de Alcaldías .....                                 | 146 |
| Cuadro 25: Fondo Anticíclico Promedio Móvil 24 meses - Millones de Bolivianos.....                | 147 |
| Cuadro 26: Proyección 2007 Recursos y Transferencias Todos los Niveles de Gobierno .....          | 148 |
| Cuadro 27: Continuación Cuadro 21.....  | 149 |
| Cuadro 28: PREFECTURAS - Proyección 2007 Transferencias recibidas y realizadas .....              | 150 |
| Cuadro 29: MUNICIPIOS (agrupados por departamento) – Proyección 2007 Principales Recursos .....   | 151 |
| Cuadro 30 FNDR - Cartera Por Tipo De Sujeto De Financiamiento E Indicador De Mora .....           | 152 |

## Indice de Gráficos

|   |     |
|---|-----|
| Gráfico 1: Ingresos del TGN, Prefecturas, Municipios y Universidades – Año 2006 .....                                       | 52  |
| Gráfico 2: Distribución del IDH – Ley N° 3058 y DS N° 28421 – Año 2006 .....  | 55  |
| Gráfico 3: Distribución del IEHD, de las Regalías (Hidrocarburos), y del Fondo Compensatorio Departamental – Año 2006 ..... | 56  |
| Gráfico 4: Recaudación, Promedio Móvil, Ahorro y Gasto .....  | 90  |
| Gráfico 5: Fondo Acumulado.....   | 90  |
| Gráfico 6: Disponibilidad de Saldos en Cuentas Bancarias - Prefecturas .....  | 100 |
| Gráfico 7: Disponibilidad de Saldos en Cuentas Bancarias – Alcaldías Municipales .....                                      | 101 |

## Siglas

|         |  |
|---------|--|
| AC      | Asamblea Constituyente   |
| D.S.    | Decreto Supremo  |
| DUF     | Directorio Único de Fondos                                     |
| EBR     | Empresa Boliviana de Refinación                                |
| EBRP    | Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza                |
| FAIDEN  | Fondo de Ayuda Interna al Desarrollo Nacional (Ley 3058)       |
| FCD     | Fondo Compensatorio Departamental                              |
| FMI     | Fondo Monetario Internacional                                  |
| FNDF    | Fondo Nacional de Desarrollo Forestal                          |
| FNDR    | Fondo Nacional de Desarrollo Regional                          |
| FPS     | Fondo Productivo y social                                      |
| GA      | Gravamen Aduanero  |
| GLP     | Gas Licuado de Petróleo  |
| GMs     | Gobiernos Municipales  |
| HIPC    | Países Pobres Altamente Endeudados                             |
| ICE     | Impuestos a los Consumos Específicos                           |
| ICM     | Impuesto Complementario a la Minería                           |
| IDH     | Impuesto Directo a los Hidrocarburos                           |
| IEHD    | Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados          |
| IMT     | Impuesto Municipal a las Traslaciones de Inmuebles y Vehículos |
| INE     | Instituto Nacional de Estadística                              |
| IPBI    | Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles                    |
| IPVA    | Impuesto a la Propiedad de Vehículos Automotores               |
| ISAE    | Impuesto a las Salidas al Exterior                             |
| IT      | Impuesto a las Transacciones                                   |
| ITF     | Impuesto a las Transacciones Financieras                       |
| ITGB    | Impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes                   |
| IUE     | Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas                  |
| IVA     | Impuesto al Valor Agregado                                     |
| LDN     | Ley del Diálogo Nacional                                       |
| LPP     | Ley de Participación Popular                                   |
| MAPF    | Programa de Modernización Financiera Pública                   |
| MDSP    | Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación            |
| MH      | Ministerio de Hacienda   |
| MOSTRAR | Modelo de Simulación de Transferencias                         |
| MPP     | Ministerio de Participación Popular                            |
| NBI     | Necesidades Básicas Insatisfechas                              |
| PAI     | Programa de Ajuste Institucional                               |
| PGN     | Presupuesto General de la Nación                               |
| PIB     | Producto Interno Bruto   |
| PNC     | Política Nacional de Compensación (Ley del Diálogo)            |
| SEDES   | Servicio Departamental de Salud                                |
| SEDUCA  | Servicio Departamental de Educación                            |
| SF      | Superintendencia Forestal                                      |
| SIGMA   | Sistema Integrado de Modernización y Gestión Administrativa    |
| SIN     | Servicio de Impuestos Nacionales                               |
| SPNF    | Sector Público no Financiero                                   |
| TGN     | Tesoro General de la Nación                                    |
| UDAPE   | Unidad de Análisis de Política Económica                       |
| UPF     | Unidad de Programación Fiscal                                  |
| VMPC    | Viceministerio de Presupuesto y Contaduría                     |
| YFPB    | Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos                   |

## Resumen Ejecutivo

En el marco del proceso actual de reforma de la Constitución Política del Estado donde se contempla, entre otros aspectos centrales, la discusión de la organización política del estado, resulta oportuno revisar y formular algunos lineamientos para la estructuración fiscal en un escenario de surgimiento del nivel de gobierno intermedio: el departamental.

Desde la reforma de 1994, donde se fortalecen los gobiernos municipales que ya gozaban de autonomía se observa la tendencia a la descentralización y desconcentración del gasto. Este proceso, inicialmente dirigido a municipios, por el cual se les transfiere nuevas responsabilidades y tributos y se les establece un régimen de coparticipación tributaria, luego se acompaña con la desconcentración administrativa a nivel departamental en 1995.

Desde entonces se han efectuado reformas orientadas a fortalecer los municipios y prefecturas estableciendo nuevas transferencias de recursos fiscales.

Un aspecto saliente de este proceso, es que se lo ha acompañado con una mayor participación ciudadana, estableciendo mecanismos de control social para los dos niveles. Ello ha desarrollado una mayor conciencia ciudadana y el empoderamiento por medio de las organizaciones territoriales de bases en la planificación y control de las políticas públicas.

### **Las características del proceso de descentralización del gasto:**

- Cuando se efectúa la transferencia de recursos no se realizó junto con las transferencias de responsabilidades. En el caso de los municipios, donde principalmente son los relacionados con la inversión, los recursos transferidos toman en cuenta parámetros de población y pobreza, y no las las nuevas responsabilidades.
- En el caso de la desconcentración administrativa a nivel departamental, en la que se cede la administración de la salud y la educación, en los hechos significó para las prefecturas solo obligaciones parciales, ya que la negociación de condiciones laborales y pago de nómina salarial continúa en el gobierno nacional. También reciben lo relacionado con la inversión de alcance regional y la coordinación de políticas con los gobiernos municipales.
- En todos los casos de los servicios transferidos, la responsabilidad por el diseño de políticas y la potestad legislativa la sigue manteniendo el gobierno nacional, entre ellas, la fijación de la política salarial. Esta limitación en el proceso de descentralizador lo ha convertido más bien en una delegación administrativa.
- Por lo anterior puede concluirse que lo que realmente el gobierno central ha cedido es la facultad para efectuar la inversión, la que se estima que prefecturas y municipios realizan alrededor del 40% del total del sector público

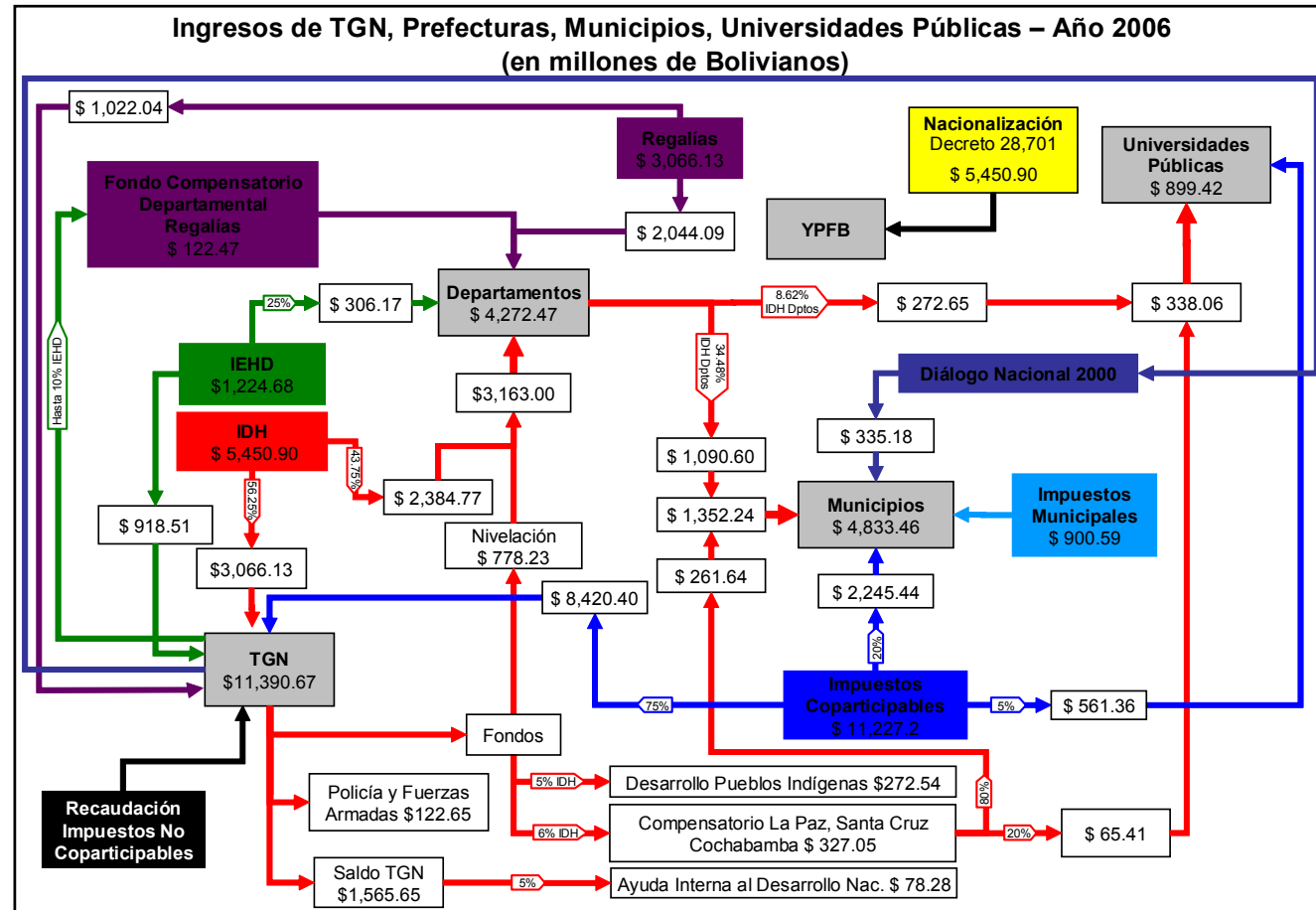
### **En cuanto a la descentralización de recursos se observa que:**

- Solo en los casos de municipios se han cedidos tributos (sobre inmuebles y automotores), los que solo para los municipios más importantes (las capitales de departamento) mejoran sustancialmente su correspondencia fiscal, por lo que para el resto lo hacen fuertemente dependiente de los recursos de coparticipación.

- Las prefecturas no recaudan impuestos y solo cobran tasas por prestación de servicios administrativos, que solo llegan a representar menos del 5% del total de sus recursos.

**El “laberinto” en el sistema de transferencias:**

- En este estudio se realizó un análisis detallado de todas las leyes de descentralización indicadas en el anexo de legislación y descentralización, cuya interrelación entre la recaudación de tributos y su asignación al gobierno nacional, departamentos y municipios es analizada con un diagrama que muestra la forma de un laberinto, resultado de un proceso de negociación y presiones políticas. En el mismo, indica todas las fuentes de ingresos tributarios y transferencias entre los niveles de gobierno.



### Un instrumento de análisis para políticas de descentralización: Modelo de Simulación de Transferencias (MOSTRAR)<sup>1</sup>

- La metodología seguida en este estudio tiene como objetivo permitir tener un instrumento de aplicación para el análisis de impacto de variaciones en cualquiera de las fuentes de ingresos tributarios o de variaciones en los coeficientes de distribución de las leyes vigentes para la asignación de fondos a los tres niveles de gobierno.
- Este instrumento integra el laberinto con un esquema de Excel con valores relacionados donde, a partir de datos de entrada de los niveles de recaudación y de los coeficientes establecidos en la legislación vigente, se puede simular variaciones de la base de datos y analizar sus impacto en los ingresos del Tesoro del Gobierno Nacional, de cada uno de los departamentos y de cada uno de los municipios, de modo que podrían aplicarse para el estudio de las alternativas en debate para un nuevo esquema fiscal.

**Cuadro 1: Recursos y Transferencias Gobierno Nacional, Departamentos y Municipios 2006**  
En millones de bolivianos

| Tipo de Recursos               |                                   | Millones de \$ Bolivianos            | Transferencias   |                  | Neto             |                 |
|--------------------------------|-----------------------------------|--------------------------------------|------------------|------------------|------------------|-----------------|
|                                |                                   |                                      | Recibidas        | Realizadas       |                  |                 |
| Gobierno Nacional              | Impuestos Coparticipables         | 11,227.22                            |                  | 2,806.81         | 8,420.42         |                 |
|                                | Diálogo Nacional 2000             |                                      |                  | 335.18           | -335.18          |                 |
|                                | Regalías Hidrocarburíferas        | 3,066.13                             |                  | 2,044.09         | 1,022.04         |                 |
|                                | Fondo Compensatorio Departamental |                                      |                  | 122.47           | -122.47          |                 |
|                                | IEHD                              | 1,224.68                             |                  | 306.17           | 918.51           |                 |
|                                | IDH                               | IDH                                  | 5,450.90         |                  | 2,384.77         | 3,066.13        |
|                                |                                   | Fondo Nivelación IDH                 |                  |                  | 778.23           | -778.23         |
|                                |                                   | Desarrollo Pueblos Indígenas         |                  |                  | 272.54           | -272.54         |
|                                |                                   | Fondo Compensatorio LP, SC, CO       |                  |                  | 327.05           | -327.05         |
|                                |                                   | Policia y Fuerzas Armadas            |                  |                  | 122.65           | -122.65         |
|                                |                                   | Ayuda Interna al Desarrollo Nacional |                  |                  | 78.28            | -78.28          |
|                                | <b>Total IDH y Fondos IDH</b>     |                                      | <b>5,450.90</b>  | <b>0.00</b>      | <b>3,963.53</b>  | <b>1,487.37</b> |
|                                | Nacionalización                   |                                      | 5,450.90         |                  | 5,450.90         | 0.00            |
|                                | Otros Impuestos Nacionales        |                                      |                  |                  |                  | 0.00            |
|                                | <b>Total Hidrocarburos</b>        |                                      | <b>15,192.61</b> | <b>0.00</b>      | <b>11,887.15</b> | <b>3,305.46</b> |
| <b>Total No Hidrocarburos</b>  |                                   | <b>11,227.22</b>                     | <b>0.00</b>      | <b>3,141.98</b>  | <b>8,085.24</b>  |                 |
| <b>Total Gobierno Nacional</b> |                                   | <b>26,419.83</b>                     | <b>0.00</b>      | <b>15,029.13</b> | <b>11,390.70</b> |                 |
| Departamentos                  | Impuestos Propios                 | 0.00                                 |                  |                  | 0.00             |                 |
|                                | Impuestos Coparticipables         |                                      |                  |                  | 0.00             |                 |
|                                | Diálogo Nacional 2000             |                                      |                  |                  | 0.00             |                 |
|                                | Regalías Hidrocarburíferas        |                                      | 2,044.09         |                  | 2,044.09         |                 |
|                                | Fondo Compensatorio Departamental |                                      | 122.47           |                  | 122.47           |                 |
|                                | IEHD                              |                                      | 306.17           |                  | 306.17           |                 |
|                                | IDH                               | IDH                                  |                  | 2,384.77         | 1,027.84         | 1,356.93        |
|                                |                                   | Fondo Nivelación IDH                 |                  | 778.23           | 335.42           | 442.81          |
|                                |                                   | Desarrollo Pueblos Indígenas         |                  |                  |                  | 0.00            |
|                                |                                   | Fondo Compensatorio LP, SC, CO       |                  |                  |                  | 0.00            |
|                                | <b>Total IDH y Fondos IDH</b>     |                                      |                  | <b>3,163.00</b>  | <b>1,363.25</b>  | <b>1,799.75</b> |
| <b>Total Hidrocarburos</b>     |                                   | <b>0.00</b>                          | <b>5,635.73</b>  | <b>1,363.25</b>  | <b>4,272.47</b>  |                 |
| <b>Total No Hidrocarburos</b>  |                                   | <b>0.00</b>                          | <b>0.00</b>      | <b>0.00</b>      | <b>0.00</b>      |                 |
| <b>Total Departamentos</b>     |                                   | <b>0.00</b>                          | <b>5,635.73</b>  | <b>1,363.25</b>  | <b>4,272.47</b>  |                 |

<sup>1</sup> El modelo de simulación de transferencias (MOSTRAR) está desarrollado en el archivo de Excel y de Power Point complementario de este Informe.

- En los cuadros de análisis se ha usado información correspondiente al año 2006, en base al presupuesto del Gobierno Nacional y sus modificaciones. También se han usado información de otras fuentes como el Banco Central de Bolivia y la Unidad de Política Financiera.

Continuación Cuadro 1

|               | Tipo de Recursos                            |  | Millones de \$ Bolivianos      | Transferencias   |                  | Neto             |                 |
|---------------|---|--|--------------------------------|------------------|------------------|------------------|-----------------|
|               |   |  |                                | Realizadas       | Recibidas        |                  |                 |
| Municipios    | Rec. Propios                                | Impuestos a la Prop de Inmuebles         | 538.76                         |                  |                  | 538.76           |                 |
|               |   | Impuestos a la Prop de Vehículos         | 178.82                         |                  |                  | 178.82           |                 |
|               |   | Impuesto a la Transfer. de los Inmuebles | 146.83                         |                  |                  | 146.83           |                 |
|               |   | Impuesto a la Transfer. de los Vehículos | 26.38                          |                  |                  | 26.38            |                 |
|               |   | Otros                                    | 9.80                           |                  |                  | 9.80             |                 |
|               |   | <b>Total Impuestos Municipales</b>       | <b>900.59</b>                  |                  |                  | <b>900.59</b>    |                 |
|               |   | Impuestos Coparticipables                |                                |                  | 2,245.44         | 2,245.44         |                 |
|               |   | Diálogo Nacional 2000                    |                                |                  | 335.18           | 335.18           |                 |
|               |   | Regalías Hidrocarburíferas               |                                |                  |                  | 0.00             |                 |
|               |   | Fondo Compensatorio Departamental        |                                |                  |                  | 0.00             |                 |
|               |   | IEHD                                     |                                |                  |                  | 0.00             |                 |
|               |   | IDH                                      | IDH                            |                  | 822.27           |                  | 822.27          |
|               |   |  | Fondo Nivelación IDH           |                  | 268.33           |                  | 268.33          |
|               |   |  | Desarrollo Pueblos Indígenas   |                  |                  |                  | 0.00            |
|               |   |  | Fondo Compensatorio LP, SC, CO |                  | 261.64           |                  | 261.64          |
|               |   | <b>Total IDH y Fondos IDH</b>            |                                |                  | <b>1,352.25</b>  | <b>0.00</b>      | <b>1,352.25</b> |
|               |   | <b>Total Hidrocarburos</b>               |                                | <b>0.00</b>      | <b>1,352.25</b>  | <b>0.00</b>      | <b>1,352.25</b> |
|               | <b>Total No Hidrocarburos</b>               |  | <b>900.59</b>                  | <b>2,580.62</b>  | <b>0.00</b>      | <b>3,481.21</b>  |                 |
|               | <b>Total Municipios</b>                     |  | <b>900.59</b>                  | <b>3,932.87</b>  | <b>0.00</b>      | <b>4,833.45</b>  |                 |
| Universidades |   | Impuestos Coparticipables                |                                |                  | 561.36           | 561.36           |                 |
|               |   | Diálogo Nacional 2000                    |                                |                  |                  | 0.00             |                 |
|               |   | Regalías Hidrocarburíferas               |                                |                  |                  | 0.00             |                 |
|               |   | Fondo Compensatorio Departamental        |                                |                  |                  | 0.00             |                 |
|               |   | IEHD                                     |                                |                  |                  | 0.00             |                 |
|               |   | IDH                                      | IDH                            |                  | 205.57           |                  | 205.57          |
|               |   |  | Fondo Nivelación IDH           |                  | 67.08            |                  | 67.08           |
|               |   |  | Desarrollo Pueblos Indígenas   |                  |                  |                  | 0.00            |
|               |   |  | Fondo Compensatorio LP, SC, CO |                  | 65.41            |                  | 65.41           |
|               |   | <b>Total IDH y Fondos IDH</b>            |                                |                  | <b>338.06</b>    | <b>0.00</b>      | <b>338.06</b>   |
|               | <b>Total Hidrocarburos Universidades</b>    |  | <b>0.00</b>                    | <b>338.06</b>    | <b>0.00</b>      | <b>338.06</b>    |                 |
|               | <b>Total No Hidrocarburos Universidades</b> |  | <b>0.00</b>                    | <b>561.36</b>    | <b>0.00</b>      | <b>561.36</b>    |                 |
|               | <b>Total Universidades</b>                  |  | <b>0.00</b>                    | <b>899.42</b>    | <b>0.00</b>      | <b>899.42</b>    |                 |
| YPFB          |   | Nacionalización                          |                                |                  | 5,450.90         | 5,450.90         |                 |
|               |   | <b>Total YPFB</b>                        |                                | <b>0.00</b>      | <b>5,450.90</b>  | <b>0.00</b>      | <b>5,450.90</b> |
| Fondos        |   | Desarrollo Pueblos Indígenas             |                                |                  | 272.54           | 272.54           |                 |
|               |   | Policía y Fuerzas Armadas                |                                |                  | 122.65           | 122.65           |                 |
|               |   | Ayuda Interna al Desarrollo Nacional     |                                |                  | 78.28            | 78.28            |                 |
|               |   | <b>Total Otros Fondos</b>                |                                | <b>0.00</b>      | <b>473.47</b>    | <b>0.00</b>      | <b>473.47</b>   |
|               | <b>Total Hidrocarburos</b>                  |  | <b>15,192.61</b>               | <b>13,250.40</b> | <b>13,250.40</b> | <b>15,192.61</b> |                 |
|               | <b>Total No Hidrocarburos</b>               |  | <b>12,127.81</b>               | <b>3,141.98</b>  | <b>3,141.98</b>  | <b>12,127.81</b> |                 |
|               | <b>TOTAL</b>                                |  | <b>27,320.41</b>               | <b>16,392.39</b> | <b>16,392.39</b> | <b>27,320.41</b> |                 |

**Fuente:** Datos calculados en base al Anexo I (Recursos de Coparticipación Tributaria de los Municipios) del Presupuesto General de la Nación 2006 y a los Recursos Adicionales para Presupuesto Reformulado de los Gobiernos Municipales 2006. También se utilizaron los Presupuestos Ejecutados 2006 de los Gob. Municipales. Todos los datos fueron obtenidos a través del Ministerio de Hacienda.

- Puede ser de mucha aplicación para el análisis de propuestas en la Asamblea Constituyente o de cualquier otra modificación del sistema tributario o de distribución.

### **El rol de la renta hidrocarburífera para el financiamiento del sector público.**

| Nivel de Gobierno  | Millones de Pesos |                  |               | Porcentaje  |               |                  |
|--------------------|-------------------|------------------|---------------|-------------|---------------|------------------|
|                    | Hidrocarburos     | No Hidrocarburos | Total         | Total       | Hidrocarburos | No Hidrocarburos |
| Gobierno Central   | 3.305             | 8.085            | 11.391        | 42%         | 29%           | 71%              |
| Departamentos      | 4.272             | 0                | 4.272         | 16%         | 100%          | -                |
| Municipios         | 1.352             | 3.481            | 4.833         | 18%         | 28%           | 72%              |
| Universidades      | 338               | 561              | 899           | 3%          | 38%           | 62%              |
| YPB y Otros Fondos | 5.924             |                  | 5.924         | 22%         | 100%          | -                |
| <b>Totales</b>     | <b>15.193</b>     | <b>12.128</b>    | <b>27.321</b> | <b>100%</b> | <b>56%</b>    | <b>44%</b>       |

- La el 97% de los ingresos son recaudados por el gobierno central, el resto le corresponde a los municipios y no existe recaudación propia a nivel departamental.
- Los ingresos relacionados con el sector hidrocarburífero significan el 56% del total de recursos del sector público consolidado.
- Por el sistema de transferencias, del total de los recursos que se reserva el gobierno central, el 71% corresponden a fuentes tributarias, mientras que para los departamentos los recursos asignados son los relacionados con el sector hidrocarburos. En tanto para los municipios el 72% de sus ingresos son de coparticipación tributaria y en menor medida de sus propios tributos.
- Por el sistema de transferencias a prefecturas y municipios el 78% proviene de hidrocarburos.
- Las modificaciones introducidas durante el último año en el régimen de imposición a la actividad y la evolución de los precios internacionales del petróleo y sus derivados, ha generado un importante aumento de esta fuente con perspectivas de seguir con esta tendencia durante el 2007 y 2008.
- Dada la diferente naturaleza de los recursos asignados a cada jurisdicción (nacional, departamental ó municipal) es posible que tengan diferentes resultados fiscales según el comportamiento de los ingresos del petróleo, en cuyo caso beneficia más al nivel departamental ya que le corresponde la mayor porción de los mismos, mientras que este aumento no impacta en igual proporción en los gobiernos central y municipal.
- El sistema de transferencias contempla la distribución automática de estos fondos, que están afectados en un 85% para la inversión. Como consecuencia de ello, se observa un stock de fondos acumulados en las cuentas de las Alcaldías Municipales y en las Prefecturas, ya que la disponibilidad de fondos excede la capacidad de ejecución de obras y superaron los originalmente incluidos en los Planes Operativos Anuales. El aumento de ingresos fue inesperado y no existe un mecanismo de ahorro institucionalizado para los momentos que los ingresos bajen.

- Ello, hace reflexionar sobre cual sería el efecto en la inversión y en el gasto público de la caída de estos ingresos.

### La impacto per cápita del sistema de distribución de recursos

- Existen consensos en la teoría normativa que las transferencias verticales deben cumplir con ciertos atributos:
  - Devolutiva: en el sentido de que cada región reciba en función de la capacidad generadora de los recursos que se ha distribuir.
  - Solidaria: de modo tal que propicie a la igualdad de condiciones, redistribuyendo de las regiones mas ricas a las menos favorecidas.
  - Eficiente: incorporando parámetros que procure un mejor resultado fiscal fomentando la recaudación de los tributos propios y un manejo eficiente del gasto público.
- El sistema de transferencias contempla tres participes primarios: los departamentos, los municipios y las universidades.
- A los fines de analizar el impacto regional de las transferencias, se efectúa en primer lugar un análisis de las mismas a nivel departamental. Les corresponden:

|  |                               |              |
|--|-------------------------------|--------------|
| Regalías Hidrocarburíferas               |                               | 2.044        |
| Fondo Compensatorio Departamental        |                               | 122          |
| IEHD                                     |                               | 306          |
| IDH                                      | IDH                           | 2.385        |
|  | Fondo Nivelacion IDH          | 778          |
|  | <b>Total IDH y Fondos IDH</b> | <b>3.163</b> |
| <b>Total Hidrocarburos Departamentos</b> |                               | <b>5 636</b> |

- De este total, se transfieren a municipios 1.091 millones a municipios y 273 millones a las universidades.

#### Departamentos: Total de Transferencias Recibidas

Millones de pesos bolivianos

| Departamento | Regalías Hidrocarburíferas | Fondo Compensatorio Departamental | IEHD       | Distribución IDH |                     |                    | Total Transferencias |
|--------------|----------------------------|-----------------------------------|------------|------------------|---------------------|--------------------|----------------------|
|              |                            |                                   |            | IDH              | Fondo de Nivelación | IDH Recibido Total |                      |
| Chuquisaca   | 73                         | 6                                 | 27         | 26               | 314                 | 341                | 446                  |
| La Paz       | 0                          | 61                                | 60         | 341              | 0                   | 341                | 462                  |
| Cochabamba   | 255                        | 11                                | 44         | 93               | 248                 | 341                | 651                  |
| Oruro        | 0                          | 10                                | 24         | 341              | 0                   | 341                | 375                  |
| Potosí       | 0                          | 18                                | 30         | 341              | 0                   | 341                | 389                  |
| Tarija       | 1.203                      | 0                                 | 24         | 438              | 0                   | 438                | 1.665                |
| Santa Cruz   | 342                        | 17                                | 55         | 124              | 216                 | 341                | 754                  |
| Beni         | 114                        | 0                                 | 24         | 341              | 0                   | 341                | 478                  |
| Pando        | 57                         | 0                                 | 18         | 341              | 0                   | 341                | 415                  |
| <b>Total</b> | <b>2.044</b>               | <b>122</b>                        | <b>306</b> | <b>2.385</b>     | <b>778</b>          | <b>3.163</b>       | <b>5.636</b>         |

- La distribución de los recursos de las regalías se reparte a nivel departamental en función a la ubicación geográfica de los recursos hidrocarburíferos. La legislación se prevé dos fondos compensadores para atenuar las diferencias de recursos en las regiones.
- Uno de estos fondos es el Fondo Compensador de Regalías, que intentaba que todos los departamentos recibieran igual regalía per cápita. El mismo se financia con el 10% del IEDH, que solo alcanza a cubrir una mínima parte del total de los recursos requeridos para su cometido. (122 millones de los 1.174 millones requeridos), esto provoca, que los hechos, no se compense las diferencias regionales generadas por el hecho de ser departamento no productor en comparación con lo que recibe uno productor.
- El otro Fondo, es el que compensa la distribución de IDH (este impuesto es mas importante para los departamentos que las regalías. IDH=3.163 millones y Regalías 2.044 millones de bolivianos), distribuye una parte en función a la producción y otra parte se distribuye en partes iguales para los departamentos no productores, pero luego tiene un segundo nivel de compensación, con aportes del tesoro nacional, que compensa a su vez a los departamentos productores que han recibido en función de su porcentaje, un monto total inferior que los no productores, hasta equiparlos. (en el cuadro son los departamentos que reciben el fondo de nivelación de IDH). Esto se traduce que en los hechos, todos los departamentos reciban el mismo importe en este concepto, con excepción de Tarija, ya que supera el monto en la primera distribución: 438 millones versus 341 del resto de departamentos).
- Cuando se la relaciona con la participación relativa de cada uno de los departamentos en la población total del país y en el producto bruto, se observa que la misma no tiene relación con estos parámetros, que están formuladas en función del origen de la fuente generadora de los recursos por un lado, y por otro lado, al principio de que todos los departamentos reciban en partes iguales.

| Departamento         | Población 2001   | PBI 2004<br>Mill de \$ | % Población | % PBI       | Transferencias Recibidas |            |
|----------------------|------------------|------------------------|-------------|-------------|--------------------------|------------|
|                      |                  |                        |             |             | % Sin IDH                | % Con IDH  |
| La Paz               | 2.350.466        | 5.003                  | 28%         | 28%         | 5%                       | 8%         |
| Santa Cruz           | 2.029.471        | 5.032                  | 25%         | 28%         | 17%                      | 13%        |
| Cochabamba           | 1.455.711        | 3.192                  | 18%         | 18%         | 13%                      | 12%        |
| Potosí               | 709.013          | 989                    | 9%          | 5%          | 2%                       | 7%         |
| Chuquisaca           | 531.522          | 1.047                  | 6%          | 6%          | 4%                       | 8%         |
| Oruro                | 391.870          | 1.066                  | 5%          | 6%          | 1%                       | 7%         |
| Tarija               | 391.226          | 895                    | 5%          | 5%          | 50%                      | 30%        |
| Beni                 | 362.521          | 672                    | 4%          | 4%          | 6%                       | 8%         |
| Pando                | 52.525           | 137                    | 1%          | 1%          | 3%                       | 7%         |
| <b>Total Bolivia</b> | <b>8.274.325</b> | <b>18.034</b>          | <b>100%</b> | <b>100%</b> | <b>100</b>               | <b>100</b> |

### El control de endeudamiento:

- Existen diversas normas que establecen límites para el endeudamiento municipal y de las prefecturas. La regla principal es que los servicios de la deuda no pueden superar el 20% de los ingresos de un periodo y el stock el 200% de los mismos.

- Existe un procedimiento por el cual, las entidades públicas, antes de contraer un nuevo crédito, deben obtener un certificado del Ministerio de Hacienda en el que se verifica el cumplimiento de dichos topes.
- Debido al uso excesivo del pago de las acreencias por débito automático de las cuentas bancarias correspondientes a transferencias municipales, se ha establecido un tope para su compromiso: no pueden superar el 50% del total.
- Se establece la obligatoriedad de contar con un Calificación de Riesgo efectuado por empresas privadas, en forma trimestral. A tales efectos se ha creado un sistema de información fiscal que permitiría la amplia difusión de la información fiscal. Si bien este sistema fue establecido para el año 2003, la información relacionada con el endeudamiento municipal y de prefecturas aún no han alcanzado mayor difusión.

### **Control y rendición de cuentas:**

- Las normas analizadas en este estudio requieren que los Departamentos y Municipios cumplan una serie de requisitos como la elaboración de su presupuesto concordante con su Plan Operativo Anual, así como efectuar la rendición de sus cuentas correspondientes a la ejecución presupuestaria. En caso de incumplimiento, el Ministerio de Hacienda está facultado para congelar las cuentas del Departamento o Municipio, además de la obligación de publicar la situación de incumplimiento.
- Un rol importante cumple el control social. La legislación vigente le otorga a los comités de vigilancia (a nivel municipal) y a los consejos departamentales (a nivel de prefecturas) la doble misión: en una primera etapa participan en la formulación de propuestas, aprobación de planes de inversión y posteriormente tienen la función de control de gestión de los recursos relacionados con las transferencias de participación popular y de la Ley del Diálogo.
- En el caso de las transferencias por IDH debería establecer un sistema de control conjunto a los efectos de verificar el estricto cumplimiento de que el 85% de las transferencias se afecten a inversiones.
- En ambos casos se prevén sanciones por incumplimiento: en el caso de municipios, la remoción del alcalde y en caso de prefecturas, el voto de censura del consejo departamental.

### **La asamblea constituyente**

#### ***La Constitución Política del Estado y Su proceso de Reforma.***

La Constitución Política del Estado vigente es la Ley N° 2650 abril del 2004. Durante la presidencia del Dr. Carlos Mesa (2003-2005) se modifica introduciendo nuevas formas de participación ciudadana: El Referéndum y la Asamblea Constituyente. Estos institutos habían sido reclamados por las unidades territoriales de base. En esa oportunidad se reformulan 15 Artículos. Uno de éstos es el artículo 230, que establece que la Constitución puede ser parcialmente reformada, previa declaración de la necesidad de la reforma, la que se determina con precisión en una Ley ordinaria aprobada por dos tercios de los miembros presentes en cada una de las Cámaras. Otra de las reformas importantes

fue la del artículo 232, en el cuál se incorpora la posibilidad de reforma total de la Constitución, reservándose para la Asamblea Constituyente esta facultad: “**La Reforma total de la Constitución Política del Estado es potestad privativa de la Asamblea Constituyente**...., será sancionada por dos tercios de voto de los miembros presentes del H. Congreso Nacional y no podrá ser vetada por el Presidente de la República.”

### ***La Asamblea constituyente:***

En Marzo de 2006: se promulga la Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente por parte del Presidente Evo Morales. La AC es independiente y ejerce la soberanía del pueblo. Debe tener un período de sesiones continuo e interrumpido no menor a seis meses, ni mayor a un año calendario a partir de su instalación; por lo que su fecha de vencimiento será el 6 de Agosto de 2007.

La Asamblea Constituyente aprobará “**el texto de la nueva constitución**” con dos tercios de votos de los miembros presentes de la Asamblea, en concordancia con lo establecido por el Título II de la Parte IV de la actual Constitución Política del Estado, donde se establecen dos procedimientos diferenciales según se trate de una reforma parcial o total del misma.

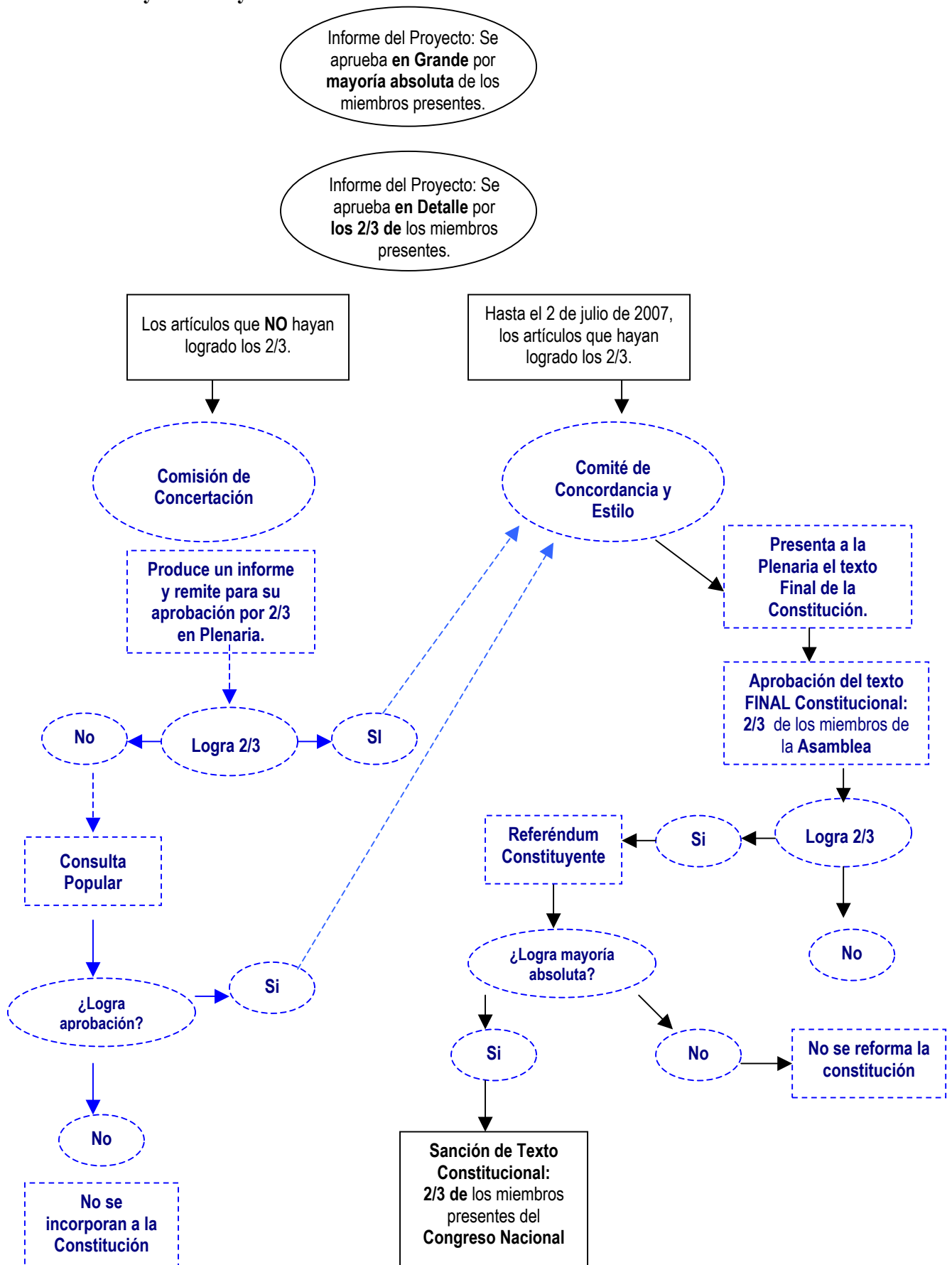
Concluida la misión de la Asamblea Constituyente, el Poder Ejecutivo convocará a Referéndum Constituyente, en un plazo no mayor a ciento veinte días a partir de la convocatoria. En dicho Referéndum, el pueblo boliviano refrendará, **por mayoría absoluta de votos**, el proyecto de la nueva Constitución en su totalidad, propuesto por la Asamblea Constituyente.

En caso de **no reunirse la mayoría absoluta**, continuará en vigencia la Constitución ordenada mediante Ley N° 2.650, de fecha 13 de abril de 2004 y Ley 3.089 del 6 de julio del 2005

En relación al proceso de reforma constitucional se observa que existen algunos vacíos legales que dieron lugar a lo conflictos planteados en el marco de la misma.

En primer lugar, lo que si no esta sujeto a discusión es el carácter de soberana de la Asamblea Constituyente. Ello es así ya que en el actual texto constitucional, se establece diferentes alcances para la reforma constitucional.

**Procedimiento Vigente según la modificación del artículo 70 del reglamento de la Asamblea y de la Ley de Convocatoria de la Asamblea.**



### ***El referéndum sobre las autonomías***

En la Ley 2769 se establecen distintas Modalidades y Ámbitos para referéndum:

- a) Existen las siguientes modalidades y ámbitos de referéndum:
- b) Referéndum Nacional, sobre materias de interés nacional, en **circunscripción** nacional.
- c) Referéndum Departamental, sobre materias de interés departamental en **circunscripción** departamental.
- d) Referéndum Municipal, sobre materias de interés municipal, en circunscripción municipal.

El referéndum sobre las autonomías fue aprobado por Ley N° 3365 el 6 de marzo de 2006 y se llevó a cabo conjuntamente con la elección de los representantes para la Asamblea Constituyente.

En esta Ley se estableció:

- **Objeto:** convocar al **Referéndum Nacional Vinculante** a la Asamblea Constituyente para las Autonomías Departamentales,
- **Carácter Vinculante:** el referéndum tendrá mandato vinculante para los miembros de la Asamblea Constituyente; por lo que ***aquellos departamentos que, a través del mismo, lo aprobaran por simple mayoría de votos, accederán al régimen de las autonomías departamentales inmediatamente después de la promulgación de la nueva Constitución Política del Estado.***
- **Fecha de Realización:** El Referéndum Nacional se realizó el día 2 de julio de 2006, simultáneamente a la elección de los miembros de la Asamblea Constituyente.
- **Pregunta:** a pregunta a realizar en el Referéndum Nacional Vinculante a la Asamblea Constituyente, fue la siguiente: ***“¿Está usted de acuerdo, en el marco de la unidad nacional, en dar a la Asamblea Constituyente el mandato vinculante para establecer un régimen de autonomía departamental, aplicable inmediatamente después de la promulgación de la nueva Constitución Política del Estado en los Departamentos donde este Referéndum tenga mayoría, de manera que sus autoridades sean elegidas directamente por los ciudadanos y reciban del Estado Nacional competencias ejecutivas, atribuciones normativas administrativas y los recursos económicos financieros que les asigne la nueva Constitución Política del Estado y las Leyes?”***

### El Resultado del Referéndum por las Autonomías

El computo a NIVEL PAIS, ha logrado mayoría el “NO” a las autonomías, con el 57,59%. A nivel departamental Chuquisaca, La Paz, Cochabamba, Oruro y Potosí se inclinaron por el NO, mientras que el resto de los Departamentos, es decir, Tarija, Santa Cruz, Beni y Pando lo hicieron por el Sí al régimen de Autonomías Departamentales.

### ***Principales Tipos de Autonomías***

Debido a la Asamblea Constituyente han surgido en Bolivia diversas y muy variadas propuestas de Autonomías. En este trabajo se analizan cuatro de las principales propuestas:

1. Federación de Municipios
2. Autonomías Étnicas
3. Autonomías Departamentales
4. Regionalización

### **Conclusiones de este informe:**

- Bolivia tiene un sistema tributario con una dependencia muy marcada de los recursos naturales y en particular con los hidrocarburos, lo que reduce la correspondencia fiscal, el nivel de “accountability” frente a los contribuyentes y le da a la economía una característica rentística e inestable, cuyo financiamiento se vuelve extremadamente vulnerable al ciclo de los precios del petróleo y gas y a sus volúmenes de producción y reservas.
- La fuente de diferencias en la distribución per capita proviene de las regalías, ya que el resto de los impuestos de alguna forma se redistribuye en función de población.
- Cuando se promulgaron las leyes 1551 de Participación Popular, la 2235 del Diálogo 2000 y la ley 3058 del IDH, el gobierno nacional omitió pasar responsabilidades de gasto acorde con la magnitud de los recursos transferidos y tampoco previó todas las consecuencias que esto tenía para las finanzas públicas del gobierno nacional, lo que trajo necesariamente la incongruencia de un gobierno nacional endeudado y con poca capacidad para cumplir sus responsabilidades y gobiernos locales sin correspondencia fiscal, con una relativa (y absoluta) abundancia de recursos comparada con sus responsabilidades de gasto.
- El conjunto de leyes de descentralización trajo otras consecuencias que se reflejan hoy en niveles muy dispares de transferencias per capita. Que hoy provocan tensiones políticas y regionales que se reflejan en una Asamblea Constituyente que no se puede poner de acuerdo sobre su propio funcionamiento.
- Es en este marco que se requiere analizar cuáles son las alternativas para llegar a un régimen que conforme a la población de las diversas regiones y que permita sostener una economía en crecimiento con gobiernos que lleven adelante un gasto público eficiente con un sistema tributario equitativo. Todo esto sin perder los avances institucionales logrados en rendición de cuentas y sistema de inversiones

### **Recomendaciones de este Informe**

Un cambio de régimen de descentralización o autonomías lleva tiempo y no necesita ser realizado en todas partes simultáneamente. Algunos ejemplos de otros países indican que puede ser de forma gradual y progresiva según se vayan desarrollando instituciones y sistemas de administración tributaria.

Un prerrequisito en cualquiera de las alternativas es la transparencia de la información fiscal en tiempo real y de manera comparable que facilite el análisis a los ciudadanos por medio de Internet.

Un instrumento de simulación como el desarrollado en este estudio es importante a los efectos del monitoreo ciudadano de cambios en el sistema y variaciones en

la recaudación. El diagrama de laberinto también es relevante para relacionar las diversas disposiciones legales asociadas a las finanzas públicas.

En el presente estudio se desarrollan tres modalidades o alternativas a seguir para conducir a una descentralización fiscal más efectiva y equitativa:

1. Transferencias de responsabilidad de gastos a Prefecturas y Municipios

Si se quiere corregir la participación en la distribución de recursos tendrán que pasarse funciones a los niveles de prefecturas en algunas de las áreas. Lo que resulta más obvio son los servicios como educación, salud e infraestructura. El obstáculo que suele presentarse es la de la descentralización gremial.

2. Cambio en algunos de los coeficientes de distribución

Cualquier cambio requiere una negociación política de no fácil solución, ningún líder político va a aceptar que su región pierda respecto a la situación actual, si quiere seguir siendo líder.

Sin embargo, si se establece que los cambios van a afectar los flujos de recursos futuros en el margen, lo que estará en discusión será la recaudación adicional por encima del nivel obtenido en la actualidad.

Otra condición para cambios de coeficientes es que se aumenten los incentivos de eficiencia del gasto público y la transparencia de la información fiscal.

El nuevo sistema debe mejorar la correspondencia fiscal, generando incentivos para administrar mejor la base tributaria propia (caso del impuesto inmobiliario)

3. Fondo de Estabilización y ahorro

- Este mecanismo, desarrollado en otra sección de este estudio, puede ser diseñado de manera de constituir un ahorro en los períodos de ingresos altos para tener una reserva en los momentos de ingresos bajos. También puede ser encarado para ahorrar ingresos extraordinarios para constituir un capital con cuya renta se financie el sistema de pensiones.
- La cuestión de propiedad y administración del Fondo es esencial para su credibilidad en cuanto a que esté disponible cuando se necesite y además la inversión de su capital acumulado debe ser en sectores que no se vean afectados por el ciclo, porque si no perdería su carácter de anticíclico. Por ejemplo el fondo noruego es invertido en activos financieros fuera de Noruega.
- Si se usa para sacar recursos de un departamento para destinarlo a otro o al gobierno nacional, deja de ser un fondo de estabilización, para ser un fondo de transferencias cuyos problemas se destacan en el punto anterior.
- Se propone la creación de un Fondo de Estabilización de Ingresos de Hidrocarburos para ahorrar recursos tributarios en los periodos de auge para asignarlos en la recesión. Cuando aumentan los recursos aumentan las transferencias asociadas con ellos y eso lleva a expandir el gasto tanto en departamentos como en municipios.

- La dificultad se presenta cuando los recursos caen, en cuyo caso las transferencias disminuyen y un ajuste generalizado produce tensiones sociales y políticas en todos los niveles de gobierno muy difíciles de enfrentar. Es que el gasto público suele ser inflexible a la baja pero no al aumento. Por eso es aconsejable que los sistemas de transferencias (y el gobierno nacional también) puedan ahorrar en los periodos de bonanza para tener un fondo que pueda funcionar como anticíclico.
- Cuando se hace necesario el ajuste del presupuesto no pueden disminuirse ciertos componentes y por lo tanto el primer impacto es la disminución en el gasto social no inercial o un mayor endeudamiento.
- Se propone una metodología de promedios móviles para las transferencias . El fondo se alimentará en periodos de expansión según la diferencia entre la recaudación real y la del promedio de los últimos dos años. En periodos de recesión el Fondo compensará las necesidades financieras por el mismo mecanismo.
- Es importante que el Fondo tenga una total transparencia y reglas preestablecidas de ahorro y gasto y que sea usado únicamente para propósitos anticíclicos,
- Una forma transparente y automática para formar un fondo anticíclico es usar el promedio móvil de la recaudación como base por la distribución de fondos a los participantes con una regla simple, cuando la recaudación aumenta, el promedio (de los últimos 24 meses) es menor que la recaudación y entonces se ahorra en el fondo y, cuando la recaudación disminuye, el promedio resulta mayor y por lo tanto se distribuye el promedio, desahorrando del fondo para cubrir el monto a transferir. En el informe se presenta un ejercicio calculando el ahorro del fondo como 30% de la diferencia entre la recaudación y el promedio móvil.
- El Fondo debe ser complementado con otras reglas fiscales de administración presupuestaria de responsabilidad fiscal fuertes.

#### 4. Combinación de alternativas

- Puede resultar más adecuado un sistema que sea una combinación de las tres alternativas mencionadas, es decir parcialmente traslado de responsabilidades de gasto, cambio en los coeficientes de distribución y fondo anticíclico.

#### 5. Aumento de la correspondencia fiscales

- Por correspondencia fiscal se entiende que el nivel de gobierno que decide el gasto lo obtiene mediante impuestos de sus ciudadanos. Es decir que los ciudadanos de cada prefectura o municipio se dan cuenta que con sus impuestos están financiando el gasto de su gobierno y por lo tanto pueden exigir a sus gobernantes el mejor uso de los recursos.
- Esta falta de correspondencia es una de las razones de debate en las relaciones fiscales entre gobierno nacional y subnacionales, ya que al no financiar sus gastos con las contribuciones de sus ciudadanos si no con un “pool” común recaudado por el gobierno nacional, cada gobierno subnacional trata de obtener la mayor cantidad de transferencias que sus dirigentes y ciudadanos perciben como sin costo. El argumento es que el dinero es del gobierno central y los impuestos los pagan otros.

- Por ello es importante que se acuerden potestades tributarias a las prefecturas, tema que se elabora en la sección correspondiente de este documento. Otro aspecto de la asignación de potestades tributarias a prefecturas es que reduce el riesgo que tienen al depender su financiamiento exclusivamente de hidrocarburos, ya sea directamente o a través de algún fondo compensador-
- La contrapartida de la recaudación de recursos propios puede ser un sistema de matching fund para liberar parte de la obligación de asignar el 85 % de las transferencias a erogaciones de capital. Es importante que este punto se asocie a alguna legislación de responsabilidad hacendaria donde se coordinen todos los aspectos como gasto- deuda e inversión de los tres “niveles” (si es que llegaran a darles autonomía).

#### 6. Un Posible Esquema de Compensación de Regalías

- La fuente principal de desigualdades en las transferencias entre Departamentos (lo recibido per cápita) es por la distribución de regalías hidrocarburíferas. De acuerdo a la Ley 3058 los Departamentos Productores reciben el 11% del valor de su producción, y los Departamentos de Beni y Pando reciben el 1% en la proporción de 2/3 y 1/3 respectivamente, mientras que los No Productores reciben de un Fondo Compensatorio cuyo objetivo es transferir a los Departamentos que reciben menos que la regalía per cápita promedio nacional, una cantidad para que alcancen dicho promedio.
- Sin embargo este Fondo tiene limitado su financiamiento del 10% de la recaudación del IEHD que cubre menos de la quinta parte de lo requerido para la compensación establecida por el Fondo.
- Como consecuencia del financiamiento para la compensación se puede observar que subsisten grandes variaciones en lo recibido per cápita, que oscilan entre un mínimo de 25,78 B. para el Departamento de La Paz hasta un valor de 3,075 B. para el Departamento de Tarija, siendo el promedio nacional de 247,4 B, con 3 Departamentos por arriba de ese promedio y 6 por debajo del mismo.
- Para cubrir esta brecha se propone en este estudio que el financiamiento provenga de los aumentos de la recaudación de regalías, que pueden venir por aumentos de precios o por aumentos de volumen, como es el caso del contrato para la provisión de gas a Argentina.
- Si las regalías aumentaran 48,6% respecto del año base 2006, sería posible financiar el requerimiento para compensar a los departamentos que estén por debajo del promedio per capita nacional, sin disminuir los que reciben los departamentos de Tarija, Beni y Pando que son los que se encuentran por encima del promedio de regalía per capita nacional.
- Un enfoque alternativo que se analiza en este trabajo es el del uso del Fondo de Estabilización Petrolera con un ahorro del 30% de la brecha entre la recaudación de impuestos y regalías hidrocarburíferas y su promedio móvil de los últimos 24 meses, donde el resto del 70% se destina a este esquema de compensación. Los cálculos efectuados en base a los cuadros que se presentan en la sección de Fondo Anticíclico muestran que ésta puede ser una forma de financiamiento de la brecha con la regalía per capita promedio nacional.

## **I. Inventario de la Situación Actual**

### **A. Legislación Vigente de Competencias y Potestades Tributarias de los Gobiernos Departamentales y Municipales <sup>2</sup>**

#### **1. Consideraciones Previas**

El proceso de descentralización en Bolivia se implementa como respuesta a reclamos de las organizaciones de bases por una mayor participación en el diseño e implementación de políticas de gobierno. Ya desde 1982 la sociedad civil demandaba por una descentralización política a nivel departamental y a ello se le sumaba el descontento de las comunidades indígenas que desde 1952 aspiraban a un mayor poder político para las clases obreras y para el campesinado<sup>3</sup>.

En una primera etapa con la Ley 1551 de Participación Popular, se diseña una descentralización basada en el municipio y luego con la Ley 1650 se avanza hacia la desconcentración administrativa a nivel departamental y a la vez se produce la concentración o agregación de los gobiernos municipales en órganos de ámbito departamental.

En este sentido, con la ley de PP se implementaba un modelo organizativo correspondiente con un país unitario, dos niveles de gobierno: el central y el municipal. Pero la segunda norma, ha venido a introducir un híbrido; ya que se desconcentra la estructura del gobierno central al otorgarse competencias y recursos al nivel medio y, de alguna manera subordinando a los municipios al ámbito departamental.

Esta situación se hace más compleja cuando se establece la elección directa de los prefectos, quienes son responsables de administrar y ejecutar las políticas y el presupuesto del gobierno central desconcentrado a nivel departamental, como consecuencia de que a esta descentralización política no se la ha acompañado con una descentralización en las decisiones del gasto. Por lo tanto, el presupuesto que maneja el prefecto corresponde al del gobierno central, reservándose para este nivel las decisiones relacionadas con la inversión y la coordinación de políticas a nivel departamental con los gobiernos municipales.

Este esquema, a la fecha de este informe, se encuentra en su primer año de aplicación. Uno de los aspectos que resulta relevante es el resultado de las elecciones y las tensiones políticas que se han generado desde entonces, por lo que se requerirá de mayores esfuerzos de coordinación y concertación para la ejecución del gasto desconcentrado.

#### **2. La asignación de competencias en los tres niveles de gobierno**

Para abordar las asignaciones de competencias entre los niveles de gobierno, es necesario discriminar el ámbito de la organización territorial. Desde el punto de vista político y administrativo, el país se encuentra dividido en Departamentos, provincias, secciones de

---

<sup>2</sup> Con la colaboración de Teresa Beatriz Iturre.

<sup>3</sup> La Revolución Nacional de 1952 tenía entre sus postulados otorgar a las clases obreras y al campesinado poder político a partir de tres acciones básicas: la Reforma Agraria, la nacionalización de las minas y el voto universal.

provincias (municipios) y cantones. A cada uno de estos rangos le corresponde una organización administrativa. Así se encuentran:

**Cuadro 2: Organización Administrativa**

| División Político Administrativa        | Autoridad  | Órgano Colegiado  |
|---|--|---|
| 9 Departamentos                         | El prefecto hasta diciembre del 2005 era nombrado por el presidente, a partir de entonces se elige en forma directa. | El Consejo Departamental es un ente fiscalizador y de consulta.<br>Consejeros nombrados por los concejos municipales. |
| 120 Provincias                          | Sub-prefecto<br>Nombrado por el Prefecto   |   |
| 327 Secciones de Provincias- Municipios | Gobierno Municipal<br>Alcalde: elegido directamente por voto popular   | Concejo Municipal: tiene capacidad legislativa en el marco de la Constitución Política Del Estado.                    |
| 1.386 Cantones                          | Corregidores: nombrado por el Prefecto   |   |

Se debe tener en cuenta que una Sección de provincia puede contener un cantón y eventualmente tener un sólo Distrito Municipal, por lo que estos tres niveles coincidirían. Asimismo, un Cantón puede constituirse en un Distrito Municipal o en parte de un Distrito Municipal, el que puede eventualmente ser mayor a un Cantón.

### **3. Marco Normativo**

En este capítulo se analizará la legislación que regula las competencias y potestades tributarias de los gobiernos departamentales y municipales.

En este sentido existe un conjunto de normas que organizan las competencias y potestades entre diferentes niveles de gobierno. Ellas son, principalmente, la Constitución Política del Estado, a la que se le han introducido modificaciones tendientes a la descentralización y que se encuentra a la fecha de este informe en proceso de reforma, en la que se contempla como opción la de incluir el reconocimiento de las autonomías a nivel departamental.

Por otra parte, existe un plexo normativo por la que se fueron descentralizando, desconcentrando algunas funciones y estableciendo un sistema de transferencias de recursos tanto para las prefecturas como para los municipios.

Si se hace la línea de referencia, el primer paso fue desde la concentración del gasto hacia la municipalización y, en una segunda instancia, se avanza hacia la desconcentración administrativa en el ámbito departamental para luego pasar a la descentralización política por la cual se habilitó la elección directa de los prefectos en diciembre de 2005.

La descentralización a nivel municipal se inicia con la ley 1.551 de Participación Popular (1994). Posteriormente con la Ley de Descentralización Administrativa (1995), estas normas significaron el redimensionamiento del estado tomando en cuenta criterios

territoriales en la distribución del poder y los recursos fiscales a favor de estos territorios.<sup>4</sup>

Posteriormente se modifica la Ley Orgánica Municipal, que pasó de denominarse Ley de Municipalidades en 1999 y se les reconocen nuevas funciones. Luego se los fortalece financieramente por la Ley del Diálogo del año 2000.

En el año 2005 se promulgó la Ley de Hidrocarburos N° 3058 y el Decreto Supremo N° 28421, estableciendo porcentajes de distribución y competencias entre los distintos niveles de gobiernos en lo que respecta a IDH.<sup>5</sup>

Este proceso se completa con la elección directa de los prefectos a partir del año 2005.

#### **a. Ley 1551 de Participación Popular**

Por la Ley de Participación Popular (Ley 1551 de junio de 1994 y su modificatoria Ley 1702), se fortalece el rol de los gobiernos municipales, a la vez que se reconoce y consolida el proceso de Participación Popular.

- Se reconoce personalidad jurídica a las Comunidades Indígenas, Pueblos indígenas, Comunidades Campesinas y Juntas Vecinales, que son organizaciones territoriales de base, relacionándolas con los órganos públicos.
- Se delimita como jurisdicción territorial del Gobierno Municipal a la Sección de Provincia.
- Amplía competencias e incrementa recursos en favor de los Gobiernos Municipales, tanto los propios como los de transferencias.
- Les transfiere a los municipios la infraestructura física de educación, salud, deportes, caminos vecinales y micro-riego, con la obligación de administrarla, mantenerla y renovarla.
- Se procura una mayor equidad en la distribución y mejor administración de los recursos públicos: se establece el principio de distribución igualitaria por habitante de los recursos de Coparticipación Tributaria asignados y transferidos a los departamentos, a través de los municipios y universidades correspondientes, buscando corregir los desequilibrios históricos existentes entre las áreas urbanas y rurales.
- Reordena las atribuciones y competencias de los órganos públicos para que actúen en el marco de los derechos y deberes reconocidos en Ley.
- Establece el **Fondo Compensatorio Departamental** a los efectos de igualar la regalías per capita por departamentos.

Esta norma constituyó un hito para el proceso descentralizador, ya que estableció las instituciones de base que posibilitó el fortalecimiento del nivel municipal de gobierno, dotándolo de competencias y de recursos.

---

<sup>4</sup> Arandía Ledesma, Iván Carlos “Descentralización y relaciones intergubernamentales en Bolivia” Reflexión Política. Universidad Autónoma de Bucaramanga – Colombia – (2002)

<sup>5</sup> Ver Sección I.B.3. y Anexo: Decreto Supremo N° 28421 en el presente informe.

El año 1994, este país solo tenía 24 municipios, la inversión municipal solamente representaba el 3% del total de la inversión pública. Con la Ley de Participación Popular llegó a tener más de 300 municipios y la inversión municipal pasó del 3 al 40% del total de la inversión pública. Ese es un cambio radical. Del 75% que manejaba el nivel central en materia de inversión pública ahora maneja el 25%, el 35% se maneja en el nivel intermedio, es decir, en las prefecturas, y casi el 40% en los niveles municipales. Ese es el contexto que genera la Ley de Participación Popular.

La Ley de Participación Popular, promulgada el 20 de abril de 1994, ha modificado el contexto inmediato.

Antes, sólo 24 municipios recibían recursos. Ahora son 327 los municipios que reciben recursos, para administrar competencias descentralizadas en los sectores de Salud, Educación, Deportes, Cultura, Riego y Caminos Vecinales, a través de sus propios Gobiernos Municipales, en la jurisdicción de las respectivas secciones de provincia que hay en el país.

Antes, sólo el 3% de la inversión pública tenía naturaleza municipal. Ahora, más del 30%, con la transferencia del 20% de la coparticipación tributaria -Recursos de Participación Popular - a los Gobiernos Municipales, y con la transferencia del 100% de los impuestos a inmuebles, vehículos y transferencias que afectan a estos bienes al Dominio Municipal Exclusivo - Recursos propios-, a lo que hay que agregar los recursos de la Ley del Diálogo Nacional.

Con esos datos bastaría para plantear una realidad completamente distinta el año 2005. Sin embargo, los cambios generados por la Ley de Participación Popular, apenas comienzan ahí. Porque, además, hay:

--327 comités de vigilancia.

--Más de 20.000 personalidades jurídicas reconocidas a Comunidades Indígenas, Comunidades Campesinas y Juntas Vecinales – Organizaciones Territoriales de Base (OTBs) -, respetando sus usos y costumbres.

--70 mancomunidades municipales.

-- 9 Asociaciones departamentales de municipios y una Asociación de Municipios de Bolivia (AMB).

-- Una Federación de Asociaciones de Municipios (FAM- Bolivia).

Roberto Barbery Anaya Participación Popular, Descentralización y Autonomías Departamentales en Bolivia – FORO DAC – COD 207 (2006)

Se transfiere a los municipios los bienes muebles e inmuebles afectados a la infraestructura física de los **servicios públicos de salud, educación, cultura, deportes, caminos vecinales y micro-riego**, consistentes en:

- a) Hospitales de 2do y 3er nivel, hospitales de distrito, centros de salud de área y puestos sanitarios dependientes de la Secretaría correspondiente del Ministerio de Desarrollo Humano.
- b) Establecimientos educativos públicos de los ciclos inicial, primario y secundario.
- c) Campos deportivos para las prácticas masivas y canchas polifuncionales deportivas, con excepción de las instalaciones ligadas a la práctica deportiva nacional e internacional.
- d) Infraestructura de micro-riego y de caminos vecinales de propiedad estatal.
- e) Casas de cultura, bibliotecas, museos y otros, dependientes del Gobierno Nacional, con excepción de aquellas instituciones consideradas como Patrimonio Nacional y aquellas que sean de propiedad de las universidades de cada jurisdicción departamental.

En cuanto a los servicios cuya infraestructura se descentralizan, **se establecen las competencias para el nivel central**, quien será responsable de normar y definir a las políticas nacionales y del personal que queda bajo su dependencia.

Se amplían todas las competencias municipales en el ámbito territorial, alcanzando ahora a las áreas rurales, y también se agregan nuevas a las ya reconocidas en la Ley Orgánica de Municipalidades:

- a) Administrar y controlar el equipamiento, construcción y mejoramiento de los inmuebles del municipio relacionados con los servicios transferidos y para el saneamiento básico.
- b) Dotar el equipamiento, mobiliario, material didáctico, insumos y suministros incluyendo medicamentos y alimentos relacionados con los servicios transferidos. Defender y proteger a niños, niñas y adolescentes de su jurisdicción mediante la creación de Defensorías de la Niñez y Adolescencia como instancia técnica promotora de defensa, protección y cumplimiento de los derechos del niño, niña y adolescente".
- c) Fiscalizar, supervisar y promover el cambio o la ratificación de las autoridades en el área de salud pública y el desempeño de las autoridades educativas, directores y personal docente, por gestión directa o a solicitud de las Organizaciones Territoriales de Base y del Comité de Vigilancia.
- d) Administrar los sistemas de catastro urbano y rural de acuerdo a las normas técnicas y de aplicación general emitidas por el Poder Ejecutivo.
- e) Administrar los registros y padrones de contribuyentes necesarios para la recaudación de ingresos propios, en base al catastro rural y urbano y al Plan Nacional de Uso de Suelo aprobados por el Poder Ejecutivo.
- f) Conservar y restaurar el patrimonio cultural e histórico y promover la cultura en todas sus expresiones.
- g) Promover y fomentar las prácticas deportivas
- h) Promover el desarrollo rural mediante la utilización de tecnologías propias y otras aplicadas, obras de micro-riego y caminos vecinales
- i) Contribuir al mantenimiento de los caminos secundarios y vecinales que pasen por el municipio.
- j) Responder a las peticiones, representaciones, solicitudes y actos de control social de las Organizaciones Territoriales de Base y del Comité de Vigilancia.

#### Asignación de Recursos para los diferentes niveles de gobierno

Por esta ley se establece la asignación de las fuentes de ingresos que corresponden al gobierno central, a las prefecturas y a los municipios:

Cuadro 3: Ingresos por Nivel de Gobierno

| Ingresos Nacionales  | Ingresos Departamentales        | Ingresos Municipales   |
|--|---------------------------------|--|
| 1. El impuesto al valor agregado<br>2. El régimen complementario del IVA (RC-IVA)<br>3. El impuesto a la utilidad de las empresas (IUE).<br>4. El impuesto a las transacciones (IT)<br>5. El impuesto a los consumos específicos (ICE)<br>6. El gravamen aduanero consolidado (GAC)<br>7. El impuesto a la transmisión gratuita de bienes<br>8. El impuesto a las salidas al exterior<br><br>Coparticipación Tributaria:<br>Del total de los tributos de 1 a 8:<br>20% para Gobiernos Municipales<br>5% para las universidades | Las regalías asignadas por ley. | 1) El impuesto a la renta presunta de propietarios de bienes que comprende:<br>a. El impuesto a la propiedad rural (IRPPB)<br>b. El impuesto a los inmuebles urbanos (IRPPB)<br>c. El impuesto sobre vehículos automotores, motonaves y aeronaves (IRPPB)<br>2) Las patentes e impuestos establecidos por Ordenanza Municipal.<br>3) Impuesto Municipal a las Transferencias de Inmuebles y Vehículos Automotores y el Impuesto al Consumo Específico a la chicha de maíz (agregado por la Ley 1606) |
|  |                                 | Recursos a ser aplicados según ley de Participación Popular  |

En el caso de las rentas asignadas a los municipios se establece que le son de dominio exclusivo, correspondiéndoles recaudarlas e invertirlas de acuerdo al presupuesto municipal.

También se instituye la Coparticipación tributaria, que se definen como los recursos provenientes de los ingresos nacionales a favor de los Gobiernos Municipales y las universidades, y para el cumplimiento de la Participación Popular, por lo que significa que la aplicación de los mismos deberá efectuarse de acuerdo al mecanismo de participación ciudadana.

Así se determina que el 20% del total de los ingresos nacionales será destinado a los gobiernos municipales en función del número de habitantes, mientras que el 5% de los mismos se destinará a las Universidades públicas de acuerdo al número de habitantes de la jurisdicción departamental en la que se encuentren.

Condiciones para la Coparticipación Tributaria:

- Para disponer de los recursos de Coparticipación Tributaria los gobiernos municipales, deberán elaborar su presupuesto municipal concordante con su Plan Operativo Anual, así como efectuar la rendición de sus cuentas correspondientes a la ejecución presupuestaria de la gestión anual anterior.
- En caso de que el Gobierno Municipal no dé cumplimiento a esta condición y a las normas de los Sistemas de Administración y Control establecidos por la Ley 1178, el Poder Ejecutivo lo denunciará ante el Honorable Senado Nacional.
- Se establece que los recursos coparticipados que se pueden asignar a gastos corrientes no deben superar el 15% del total, mientras que quedan obligados a destinar por lo menos el 85% a inversiones públicas. Para tal cómputo se consideran que todo gasto en las competencias transferidas por la Ley 1551, será considerado gasto de inversión con excepción de los efectuados en servicios personales.

Se prevé la **suspensión de los recursos** de la Participación Popular para el caso de que exista alguna irregularidad que haya sido denunciada por el Comité de Vigilancia, la que

luego de ser evaluada por el Poder Ejecutivo Nacional (o también que el PEN haya detectado por sí mismo) y si ante el pedido de rectificación la municipalidad no accede a subsanar, se pasa la denuncia al Senado Nacional quien, en caso de admitir la misma, suspende los desembolsos de la Coparticipación Tributaria, pero los fondos continuarán acumulándose en la cuenta del gobierno municipal hasta que el Senado resuelva definitivamente la situación.

Adicionalmente, se prevé que para atender las funciones delegadas el Poder Ejecutivo podrá destinar recursos de origen interno, externo, crédito y cooperación internacional para apoyar el ejercicio de las competencias de los Gobiernos Municipales, siempre y cuando se satisfagan las condiciones y contrapartes establecidas para su disponibilidad.

### Las Organizaciones Territoriales de Bases (OTBs)

Se articula a las Comunidades indígenas, Pueblos Indígenas, Comunidades Campesinas y Juntas Vecinales, en la vida jurídica, política y económica del país. Estos podrán ahora organizarse a los efectos de tener una participación directa en las decisiones de inversión y de control en la aplicación de los recursos de la Participación Popular (la Coparticipación Tributaria). Se les reconocen los siguientes derechos:

- a. Proponer, pedir, controlar y supervisar la realización de obras y la prestación de servicios públicos de acuerdo a las necesidades comunitarias en materia de educación, salud, deporte, saneamiento básico, micro-riego, caminos vecinales y desarrollo urbano y rural.
- b. Participar y promover acciones relacionadas a la gestión y preservación del medio ambiente, el equilibrio ecológico y el desarrollo sostenible.
- c. Representar y obtener la modificación de acciones, decisiones, obras o servicios brindados por los órganos públicos cuando sean contrarios al interés comunitario.
- d. Proponer la ratificación o el cambio de las autoridades educativas y de salud de la respectiva jurisdicción municipal, participar y supervisar en el manejo de los servicios.
- e. Acceder a la información sobre los recursos destinados a la Participación Popular.

### Comité de Vigilancia

A los fines de viabilizar el ejercicio de los derechos y obligaciones de las OTBs con los gobiernos municipales, se establecen los Comités de Vigilancia, los que se conforman con un representante de cada cantón (o distrito de la jurisdicción) elegido por la OTB respectiva. Este comité tendrá como atribuciones controlar que se asignen los porcentajes correspondientes a inversión y a gasto corriente de los recursos coparticipables y deberá pronunciarse sobre el presupuesto de recursos de la PP y la rendición de cuentas de gastos e inversiones. Este pronunciamiento será de carácter público y deberá remitirse una copia al PEN.

### Fondo Compensatorio Departamental (FCD)

Se establece una compensación presupuestaria anual a cargo del Tesoro General de la Nación a favor de los departamentos que estén por debajo del promedio nacional de regalías departamentales por habitante, por un monto que permita alcanzar este promedio. Este monto no tenía originalmente topes, pero por la Ley de Descentralización se establece que el mismo no puede superar el 10% de los recursos del IDEH.

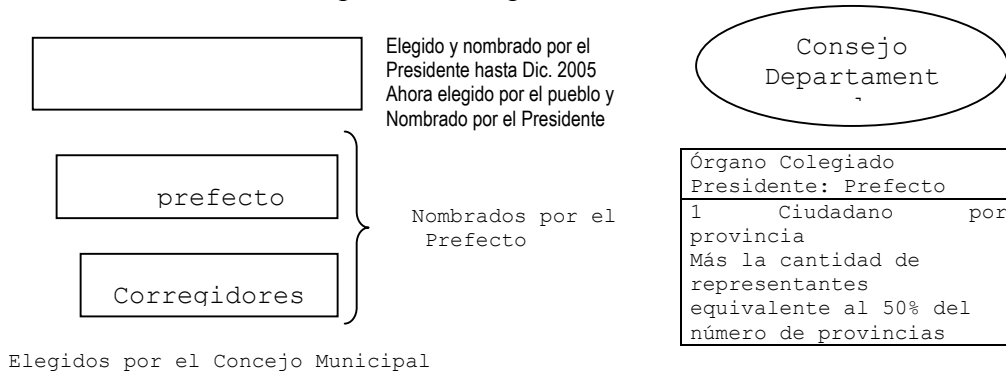
**b. La desconcentración Administrativa a Nivel Departamental**

Con la Ley 1551 se estableció la propiedad de los ingresos generados por regalías para los niveles departamentales y el FCD para equiparar las regalías per cápita.

Con la Ley 1654 de Descentralización Administrativa (julio 1995) se desconcentra el gasto del Gobierno Nacional a nivel departamental por medio de la transferencia y delegación de atribuciones técnicas administrativas no privativas del PEN.

Se establece la estructura organizativa del PE a nivel departamental, con un régimen de recursos económico y financiero para fortalecer la eficiencia y eficacia en la prestación de servicios en forma directa y cercana a la población. De esta forma las direcciones departamentales de los servicios desconcentrados pasan a ser organismos descentralizados dependientes del prefecto.

Se establece la estructura para el PE departamental



Como puede observarse, existen algunas inconsistencias en el esquema organizativo:

En primer lugar el que surge de la Ley 1654, el doble rol del Prefecto, al ser el responsable de la ejecución y a la vez presidir el Consejo Departamental que debe actuar como órgano de contralor y fiscalización de lo ejecutado por el Prefecto. Así también, dentro de las funciones del Consejo Departamental, se le otorgan las relacionadas con las ejecutivas ya que se le asignan potestades para aprobar planes, programas, proyectos, presupuestos e informes; a pesar que se lo define como un “*órgano colegiado de consulta, control y fiscalización*”.

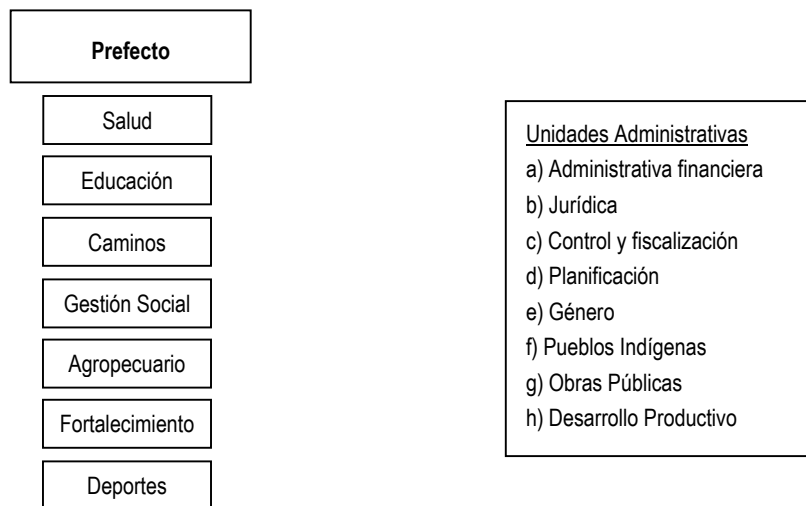
La elección directa de los Prefectos fue establecida por la Ley 3090 (Julio 2005) que interpreta el artículo 109 de la CPE, cuando dice: “*En cada Departamento el Poder Ejecutivo está a cargo y se administra por un Prefecto, designado por el Presidente de la República*” estableciendo que esta designación se efectuará precedida por un proceso de selección por voto universal y directo por simple mayoría y que la duración en el cargo es de 5 años, coincidentes con las elecciones municipales.

Esta modificación introdujo diferencias de niveles de representatividad entre los Prefectos y los Consejeros, ya que como se mencionó, existe de alguna manera, una administración conjunta y estas diferencias toma especial relevancia en cuanto se considera el voto de censura que le corresponde al Consejo.

Como consecuencia de la elección directa de los Prefectos se hizo necesario algunas adecuaciones en las relaciones entre el Presidente y los Prefectos. Por el **Decreto Supremo 28.666** se establecieron:

- Armonización de políticas: los Prefectos, en su competencia, armonizarán las políticas departamentales con las políticas nacionales.

- **Subsidiariedad:** Las competencias e iniciativas que puedan ser realizadas con eficiencia y eficacia por un determinado nivel, sea este nacional, departamental o municipal, no deben ser asumidas por un nivel superior, salvo que éstas sean expresamente definidas por Ley.
- **Concurrencia:** El Gobierno Nacional y las Prefecturas de Departamento podrán desarrollar proyectos de competencias concurrentes con los Gobiernos Municipales, y otras entidades, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo (PND), Plan Departamental de Desarrollo (PDD) y de las atribuciones y competencias determinadas por ley para cada instancia.
- **Planificación Participativa:** El proceso de Planificación Departamental en las Prefecturas deberá realizarse de forma participativa y articulada con las Políticas Nacionales, el Plan Nacional de Desarrollo y los Planes de Desarrollo Municipal, en el marco del Sistema de Planificación Nacional - SISPLAN.
- **Para la coordinación** se crea el *Consejo de Coordinación entre la Presidencia de la República y los Prefectos*. El mismo tendrá como misión aprobar o rechazar las solicitudes de nuevas competencias que presenten los prefectos para sus departamentos.
- **Delegación o transferencia de competencias:** se establece un procedimiento por el cual las prefecturas podrán reclamar aquellos servicios que no sean de exclusividad del gobierno central y siempre y cuando estos cumplan las condiciones de viabilidad que la norma requiere.
- Establece las estructuras administrativas mínimas que deberán contar las prefecturas:



Este decreto es cuestionado por algunos sectores ya que se dice que vulnera los derechos de los Consejos Departamentales, ya que la estructura administrativa no necesita contar con su autorización. Por otra parte, se reserva para el Presidente la facultad de otorgar el la autorización a los prefectos para viajar al exterior, competencia antes exclusiva del Consejo. También se cubre un vacío que tenía la Ley 3090, estableciendo que, en caso de ausencia, fallecimiento o remoción del prefecto, el mismo será nombrado por el mecanismo de la Ley 3090, o sea, nombrado por el Presidente, previa elección directa.

**Cuadro 4: Prefectos y Consejos Departamentales - Atribuciones y Funciones**

| Atribuciones fundamentales de los Prefectos   | Funciones del Consejo Departamental   |
|---|---|
| <p><b>La Constitución establece atribuciones específicas para el prefecto.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Es la cabeza del Poder Ejecutivo,</li> <li>• Ejerce como Comandante del departamento con tuición sobre la Policía.</li> <li>• Designa y tiene bajo su dependencia a los subprefectos en las provincias, a los corregidores en los cantones y otras autoridades departamentales.</li> <li>• Presidirá el Consejo Departamental, con derecho a convocar a sus reuniones.</li> <li>• Ejerce la representación legal del departamento,</li> <li>• Administra los recursos económicos y financieros y los bienes departamentales.</li> <li>• Gestiona créditos y recursos para impulsar obras de infraestructura.</li> </ul> <p><b>Por la Ley 1654 se agrega entre otras:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Formular y ejecutar los planes departamentales de desarrollo económico y social, de acuerdo a las normas del Sistema Nacional de Planificación, en coordinación con los Gobiernos Municipales y el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, en el marco del Plan General de Desarrollo Económico y Social de la República.</li> <li>• Administrar, supervisar y controlar, por delegación del Gobierno Nacional, los recursos humanos y las partidas presupuestarias asignadas al funcionamiento de los servicios personales de educación, salud y asistencia social,.</li> <li>• Administrar, supervisar y controlar el funcionamiento de los servicios de asistencia social, deportes, cultura, turismo, agropecuarios y vialidad, con excepción de aquellos que son de atribución municipal,</li> <li>• Elaborar el proyecto de presupuesto y remitirlo al Consejo Departamental para su consideración y posterior remisión a nivel nacional,.</li> <li>• Ejecutar el presupuesto departamental en el marco de las normas nacionales y presentar la cuenta de ingresos y egresos anual ejecutada al Consejo Departamental para su aprobación.</li> <li>• Canalizar los requerimientos, gestiones y relaciones de los Gobiernos Municipales en el marco de las competencias transferidas.</li> <li>• Gestionar créditos para inversión.</li> </ul> | <p><b>Por la Ley 1654 se establece que:</b></p> <p>El Consejo Departamental es un órgano colegiado de consulta, control y fiscalización, ...de los actos administrativos del Prefecto y debe:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Aprobar los planes, programas y proyectos para el desarrollo departamental presentados por el Prefecto -Controlar y evaluar su ejecución.</li> <li>b. Aprobar el proyecto de presupuesto departamental presentado por el Prefecto para su posterior tratamiento constitucional.</li> <li>c. Aprobar el informe del Prefecto sobre la cuenta departamental de ingresos y egresos ejecutada.</li> <li>d. Fiscalizar los actos del Prefecto, con excepción de aquellos referidos al ejercicio de las atribuciones privativas del nivel central.</li> <li>e. Dictaminar sobre la conveniencia y necesidad de gestionar créditos para el departamento,</li> <li>f. Dictaminar sobre la suscripción de convenios interinstitucionales.</li> <li>g. Autorizar los requerimientos de adquisición, enajenación y arrendamiento de bienes y de la suscripción de contratos de obras y servicios públicos para que el Prefecto realice con la mayor transparencia los procesos de licitación, contratación y su correspondiente supervisión con sujeción a las normas legales vigentes.</li> <li>h. Proponer la atención de las demandas y prioridades de la capital del departamento, provincias y cantones.</li> <li>i. Promover la coordinación con los Gobiernos Municipales y otras instituciones de su jurisdicción.</li> <li>j. Promover la participación de la comunidad.</li> <li>k. Requerir informes al Prefecto sobre la gestión administrativa y, a través de él, a los Subprefectos y Corregidores.</li> <li>l. Representar ante el Presidente de la República los actos y resoluciones administrativas del Prefecto, contrarios a la legislación vigente y a los intereses del departamento.</li> <li>m. <b>Emitir resolución de censura</b> motivada contra el Prefecto por el voto de dos tercios de sus miembros.</li> </ol> |

El Consejo podrá censurar los actos y resoluciones del Prefecto cuando son considerados contrarios a la legislación vigente y a los intereses del departamento. La censura implica que el Prefecto debe renunciar, y antes de la elección directa, el Presidente podía aceptar o rechazar la misma. En cuanto al ejercicio de estas funciones, se observa el doble rol del Prefecto, ya que al presidir el Consejo se constituye en Juez y parte.

### Régimen económico y financiero de las Prefecturas

Los recursos de dominio y uso departamental están constituidos por:

- a) Las regalías departamentales creadas por Ley.
- b) Los recursos del Fondo Compensatorio Departamental creado por la Ley 1551. (con un tope del 10% de la recaudación efectiva del Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus derivados. En caso de exceder este límite su distribución se ajustará proporcionalmente entre los departamentos beneficiarios)
- c) El 25% de la recaudación efectiva del Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus derivados. (50% en función del número de habitantes de cada departamento y 50% en forma igualitaria para los nueve departamentos.)
- d) Las asignaciones consignadas anualmente en el Presupuesto General de la Nación para el gasto en servicios personales de salud, educación y asistencia social.
- e) Las transferencias extraordinarias del Tesoro General de la Nación, en los casos establecidos en el artículo 148 de la Constitución Política del Estado.<sup>6</sup>
- f) Los créditos y empréstitos internos y externos contraídos de acuerdo a las normas del Sistema Nacional de Tesorería y Crédito Público.
- g) Los recursos provenientes de la enajenación de los bienes a su cargo.
- h) Los ingresos provenientes de la prestación de servicios y del usufructo de los bienes a su cargo.
- i) Los legados, donaciones y otros ingresos similares.
- j) Ley de Dialogo Nacional

La Ley 1654 modifica la asignación establecida para el IEDH que por la ley de su creación destinaba un 100% al TGN.

#### ***c. El Decreto 28.666, complementario a la Ley 1654 y la Ley 3090***

Por el **Decreto 28666** se establece que dentro los límites de endeudamiento las Prefecturas podrán gestionar recursos de crédito, en el marco de las normas vigentes.

- Las Prefecturas podrán gestionar y suscribir donaciones directas, no otorgadas como cooperación oficial al Gobierno de Bolivia, en el marco de la normativa legal vigente, siempre que no comprometan la sostenibilidad fiscal de la Prefectura, debiendo informar y coordinar los resultados con el Ministerio de Planificación del Desarrollo.

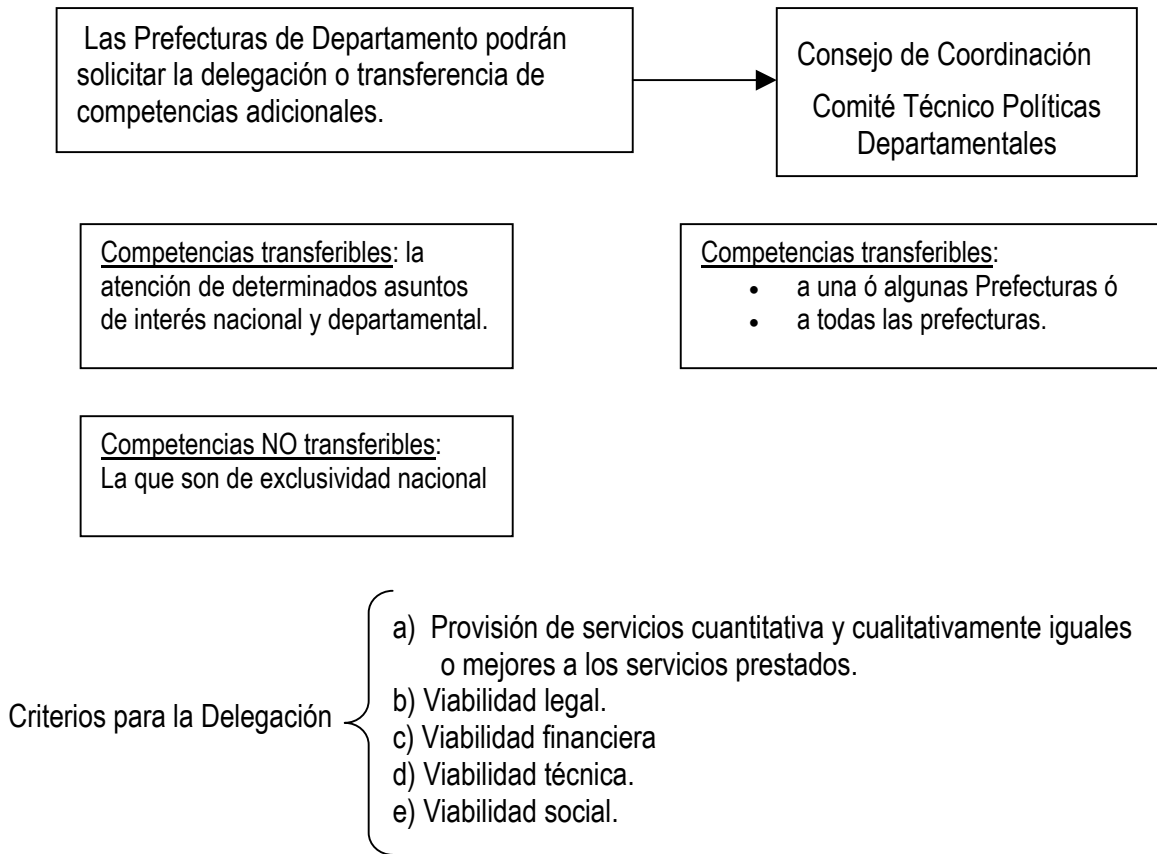
### Delegación de competencias

Se crea el Consejo en el cual el gobierno central coordinará las políticas con los prefectos. El Consejo está conformado por el Presidente, de la República, el Ministro de la Presidencia y todos los Prefectos. En ausencia del Presidente de la República y es coordinado por el Ministro de la Presidencia

---

<sup>6</sup> Calamidades públicas, de conmoción interna o del agotamiento de recursos destinados a mantener los servicios cuya paralización causaría graves daños

Entre las atribuciones que se le fijaron al Consejo figura la de acordar los aspectos relacionados con la delegación o transferencias de competencias y se establece un procedimiento a seguir.



El Presidente de la República dará curso a la solicitud de delegación o transferencia de competencias siempre que esté respaldada por un informe de acreditación fundamentado en los criterios establecidos en el punto anterior, emitido por organismo técnico competente de la administración central, de acuerdo a la materia que corresponda, que determine la capacidad de asumir la competencia.

**d. Ley del Diálogo Nacional 2000**

Por la Ley del Diálogo 2000 se define los criterios de distribución de los recursos generados como consecuencia de alivio en de la deuda externa multilateral (HIPC). Estos recursos estaban destinados al pago de la deuda estimada en compromisos por 15 años.

Los objetivos establecidos en la norma son:

- b. Establecer los lineamientos básicos para la gestión de la Estrategia de Reducción de la Pobreza que guiará las acciones del Estado para promover un crecimiento equitativo y la reducción de la pobreza.**

El Poder Ejecutivo, mediante un organismo técnico especializado, hará el seguimiento, monitoreo y evaluación de la Estrategia Boliviana de Reducción

de la Pobreza. Este órgano técnico coordinará la elaboración de indicadores de proceso, resultado e impacto con todos los sectores involucrados de la sociedad civil y el Estado, a quienes podrá solicitar la información pertinente; este órgano técnico difundirá semestralmente sus resultados a la opinión pública

**c. Disponer las modificaciones en las estructuras y competencias institucionales de los órganos públicos responsables de la ejecución de los programas destinados a la reducción de la pobreza.**

Se constituyen en agentes económicos de la EBRP a las organizaciones y asociaciones de pequeños productores urbanos y rurales, conformados por la pequeña industria, micro y pequeños empresarios, artesanos, organizaciones económicas campesinas y minería cooperativizada.

**d. Definir los criterios de distribución de los recursos provenientes del programa de alivio de la deuda externa multilateral, destinados a los programas de reducción de la pobreza.**

**Fondo Solidario Municipal para la Educación Escolar y Salud Públicas**

Con el propósito de cubrir el déficit de ítem acumulados hasta el año 2001 del personal docente del Servicio de Educación Escolar pública y del personal médico y paramédico del Servicio de Salud Pública, se constituye *el Fondo Solidario Municipal para la Educación Escolar y Salud Públicas*, el mismo que contará con aportes anuales de los recursos provenientes del Programa Ampliado de Alivio a la Deuda, en los siguientes montos:

- Cinco millones de dólares (\$us 5 000 000) para la presente gestión; y
- Veintisiete millones de dólares (\$us 27000000) anuales en los próximos quince (15) años.
- Se establece un mecanismo para la selección de personal de los servicios de educación y salud.

Una vez realizada la apropiación de recursos para el Fondo Solidario Municipal para la Educación Escolar y Salud Públicas, se procederá a la asignación de recursos de la Cuenta Especial Diálogo 2000 a las Municipalidades del país. Estos recursos se distribuirán en:

- a. 20% para mejoramiento de la calidad de Servicios de Educación Escolar Pública, de acuerdo a la población escolarizada por municipio, oficialmente registrada por el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes;
- b. 10% para mejoramiento de la calidad de los Servicios de Salud Pública, según datos de población del último Censo Nacional de Población y Vivienda, oficialmente utilizados por el Ministerio de Hacienda; y,
- c. 70% para programas municipales de obras en infraestructura productiva y social, que será distribuido de acuerdo a la fórmula establecida en el artículo 12 de la presente Ley.

La distribución por municipios aplica criterios de ponderación de pobreza que se explican en detalle en el capítulo de Transferencias.

**e. Determinar los procedimientos de aplicación de la Política Nacional de Compensación.**

Se define la Política Nacional de Compensación como una política de Estado que apoya la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza y el proceso de descentralización, **con el propósito de ordenar las transferencias que bajo distintas condiciones sean otorgadas por el Gobierno Nacional y Prefecturas a las Municipalidades, promoviendo la transparencia y equidad de dichas transferencias destinadas a la inversión pública.**

Ello significa que todas las instituciones públicas de la administración central, descentralizada y de la administración departamental, así como instituciones privadas de desarrollo y otros organismos de cooperación internacional que administren recursos públicos o de ayuda oficial al Estado boliviano, **deberán cumplir las previsiones de la Política de Compensación para apoyar**, mediante transferencias, a las Municipalidades en actividades de inversión pública de competencia municipal.

A tal fin se crea el “**Registro de transferencias y descuentos**” donde el Ministerio de Hacienda registrará todas las transferencias recibidas por las Municipalidades, distintas a las canalizadas por el fondo de Inversión Productiva y Social. Sobre la base de los registros el Directorio Único de los Fondos descontará dichas transferencias gradualmente de las asignaciones indicativas presupuestadas por el Fondo de Inversión Productiva y Social a favor de cada Municipalidad.

#### **Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social - FPS**

Se constituye el Fondo Nacional de Inversión Productiva Social como una entidad de Derecho Público, sobre la estructura del ex Fondo de Inversión Social, de fomento y sin fines de lucro, descentralizada, bajo tuición de la Presidencia de la República.

El FPS tiene la misión de contribuir a la implementación de las acciones destinadas a la reducción de la pobreza y estimular el desarrollo institucional municipal a través de operaciones exclusivas de transferencias no reembolsables, mediante financiamiento a inversiones y estudios, de responsabilidad municipal en el marco de la Política de Compensación.

El FPS asignará recursos a todas las Municipalidades del país tomando como referencia la misma fórmula establecida para los recursos de la Ley.

- f. **Instituir el Diálogo Nacional como mecanismo permanente de participación social en el diseño, seguimiento y ajuste de las políticas destinadas a la reducción de la pobreza.**

#### **Comités Departamentales de Aprobación de Proyectos**

El Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social conformará, en cada uno de los Departamentos del país, Comités Departamentales de Aprobación de Proyectos, integrados por:

- El Gerente Departamental del Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social, quien lo presidirá;
- Un representante de la Prefectura Departamental, designado por el Prefecto;
- Tres representantes de los Gobiernos Municipales

- En calidad de Síndicos Sociales, con voz y sin voto, dos representantes de los Comités de Vigilancia de los municipios del Departamento
- En calidad de Síndico Social, con voz y sin voto, un representante de la Sociedad Civil designado por el Mecanismo Departamental de Control Social

### **Directorio Único de los Fondos - DUF)**

El Directorio del Fondo Nacional de Desarrollo Regional y del Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social será único y se constituirá en la instancia que define políticas institucionales, coordina, norma y fiscaliza ambos Fondos bajo la denominación de Directorio Único de los Fondos.

El Directorio Único de los Fondos estará integrado por los siguientes miembros:

- Un Presidente, designado por el Presidente de la República, de una terna propuesta por dos tercios de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, quien convocará y presidirá las sesiones de Directorio;
- Un representante del Ministerio de la Presidencia, designado mediante Resolución Suprema;
- Un representante del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, designado mediante Resolución Suprema;
- Un representante del Ministerio de Hacienda, designado mediante Resolución Suprema;
- Tres representantes de los Gobiernos Municipales
- En calidad de Síndicos Sociales, con voz y sin voto, dos representantes de los Comités de Vigilancia, de los cuales uno por lo menos deberá ser mujer, a ser elegidos por los presidentes de los Comités de Vigilancia del país; y,
- Un Síndico Social, con voz y sin voto, en representación de las organizaciones e instituciones de la Sociedad Civil, designado por el Mecanismo Nacional de Control Social

Son atribuciones del Directorio Único de los Fondos con relación al FNDR y al FPS las siguientes.

- a. Designar, suspender y destituir, por dos tercios de votos, a los Directores Ejecutivos del FNDR y el FPS; con perfil de profesionales idóneos;
- b. Contratar a los Gerentes del FPS y el FNDR en el marco del Estatuto del Funcionario Público, a través de exámenes de competencia y concursos de méritos abiertos y públicos;
- c. Precautelar la aplicación de políticas nacionales y fiscalizar su correcta implementación por parte del FNDR y FPS;
- d. Aprobar las políticas, planes, presupuestos, normas, estatutos, reglamentos y manuales institucionales y funcionales y fiscalizar su implantación;

- e. Constituirse en instancia de apelación a las disposiciones tomadas por los Comités Departamentales de Aprobación de Proyectos del FPS;
  - f. Fiscalizar planes, programas y actividades aprobadas;
  - g. Establecer las políticas de financiamiento y de captación de recursos del FPS y el FNDR;
  - h. Aprobar la memoria anual, estados financieros e informes de gestión;
  - i. Conocer e instruir la adopción de medidas correctivas emergentes de las recomendaciones de auditoría realizadas; y,
  - j. Otros que tengan relación con sus objetivos, los que le serán asignados a través de Decretos Supremos.
- g. Establecer el alcance y los mecanismos para el ejercicio del control social sobre los programas y estrategias destinados a la reducción de la pobreza;**

A tales fines se establecen los mecanismos para supervisar y evaluar los resultados e impacto de las políticas públicas y los procesos participativos de toma de decisiones, así como el acceso a la información y análisis de los instrumentos de control social. A nivel municipal e mismo se efectuará por medio de los Comités de Vigilancia, para el orden municipal, en tanto que para el orden Nacional y Departamental se establece que serán “Las organizaciones e instituciones representativas de la Sociedad Civil convocadas y organizadas por la Iglesia Católica”.

## **B. El Régimen de Transferencias de Libre Disponibilidad y Condicionadas <sup>7</sup>**

### **1. Coparticipación Tributaria**

Es una transferencia de fondos provenientes de ingresos nacionales en favor de los Gobiernos Municipales y Universidades y ha permitido a los municipios obtener una *equidad horizontal* respecto a la posibilidad de gasto per cápita. Está definida por la Ley N° 1551 de Participación Popular. Los impuestos a coparticipar son:

1. El impuesto al valor agregado (IVA)
2. El régimen complementario del IVA (RC-IVA)
3. El impuesto a la utilidad de las empresas (IUE). Modificado por la Ley 1606 del 22 de diciembre de 1994
4. El impuesto a las transacciones (IT)
5. El impuesto a los consumos específicos (ICE)
6. El gravamen aduanero consolidado (GAC)
7. El impuesto a la transmisión gratuita de bienes (Sucesiones)
8. El impuesto a las salidas al exterior

De la recaudación de estos impuestos, el 20% es destinado a los Gobiernos Municipales y el 5% a las Universidades Públicas. La coparticipación se distribuye entre los municipios de acuerdo al número de habitantes de cada uno, y entre las universidades en función del número de habitantes de la jurisdicción departamental en la que se encuentren.

La Coparticipación destinada a las municipalidades es abonada diaria y automáticamente por el Tesoro General de la Nación a través del Sistema Bancario, a la respectiva Cuenta de Participación Popular, en aquellos municipios cuya población sea mayor a 5000 habitantes. Los que poseen una población menor se ven obligados a formar mancomunidades para acceder a los fondos a través de la cuenta de la mancomunidad. Los costos de utilización del sistema financiero para la transferencia de estos recursos son abonados con la misma Coparticipación.

Una vez que los Gobiernos Municipales pueden acceder a los recursos de la Coparticipación Tributaria Popular, deben asignar **por lo menos el 85%** de los mismos a inversiones públicas y **hasta un 15%** a las partidas 10000, 20000 y 30000 correspondientes al gasto corriente del clasificador presupuestario<sup>8</sup>.

Según datos provistos por el Viceministerio de Presupuesto y Contaduría las transferencias por coparticipación tributaria para el período 2001-2005 fueron las siguientes:

---

<sup>7</sup> Con la colaboración de María Julia Zapata.

<sup>8</sup>Establecido en el artículo 8 de la Ley 1702 del 17 de julio de 1996

**Cuadro 5: Coparticipación Tributaria Municipal (en pesos bolivianos)**

| Departamento | 2001                 | 2002                 | 2003                 | 2004                 | 2005                 |
|--------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| Beni         | 47,549,073           | 52,045,952           | 57,823,183           | 74,635,239           | 81,314,814           |
| Chuquisaca   | 78,124,045           | 78,462,037           | 84,779,347           | 109,428,893          | 119,222,369          |
| Cochabamba   | 191,146,684          | 209,046,036          | 232,190,252          | 299,699,432          | 326,521,412          |
| La Paz       | 327,262,209          | 342,306,342          | 374,906,346          | 483,910,148          | 527,218,300          |
| Oruro        | 58,558,032           | 58,092,837           | 62,504,438           | 80,677,564           | 87,897,904           |
| Pando        | 6,556,629            | 7,455,651            | 8,377,893            | 10,813,760           | 11,781,558           |
| Potosí       | 111,203,964          | 106,453,295          | 113,089,692          | 145,970,452          | 159,034,263          |
| Santa Cruz   | 234,909,809          | 283,354,512          | 417,824,216          | 417,824,216          | 455,217,924          |
| Tarija       | 50,172,140           | 55,874,617           | 62,401,716           | 80,544,977           | 87,753,452           |
| <b>Total</b> | <b>1,105,482,583</b> | <b>1,193,091,280</b> | <b>1,413,897,082</b> | <b>1,703,504,681</b> | <b>1,855,961,997</b> |

La recaudación impositiva a coparticipar en el año 2005 fue de 9,922 millones de pesos bolivianos, siendo el 20% de esta cifra 1,984.2 millones, superior a la efectivamente transferida a los municipios para ese año (1,856 millones).

Respecto a los controles, la Ley de Participación Popular establece que para poder acceder a los fondos de coparticipación tributaria los Gobiernos Municipales deben elaborar su presupuesto municipal concordante con su Plan Operativo Anual además de efectuar la rendición de sus cuentas correspondientes a la ejecución presupuestaria de la gestión anual anterior. En la página Web del Viceministerio de Presupuesto y Contaduría es publicado un listado de los municipios en donde se expresa si a la fecha han presentado o no la documentación exigida por ley. Puede accederse a esta información a través del siguiente link:

<http://vmopc.hacienda.gov.bo/presentapoa.asp>

Además de este control el Comité de Vigilancia puede denunciar al Gobierno Municipal con relación a Ordenanzas y Resoluciones Municipales referidas a la administración de los recursos municipales definidos para la Participación Popular. En este caso el Poder Ejecutivo realiza la evaluación pertinente exigiendo a la Municipalidad transgresora que subsane tal situación. Si el municipio no responde el Poder Ejecutivo lo denuncia ante el Senado Nacional, quien exige nuevamente que recomponga la irregularidad y en caso de no lograrse, suspende los desembolsos de Coparticipación Tributaria para la Participación Popular correspondientes al Gobierno Municipal denunciado.

## **2. Ley del Diálogo Nacional 2000**

La Ley N° 2235 del Diálogo Nacional surge de las conclusiones del Diálogo Nacional, evento realizado en agosto del 2000 en el que participaron representantes de la sociedad civil, municipios, autoridades, parlamentarios, delegados de partidos políticos. Este evento fue la culminación de un proceso que se inició en las Mesas Municipales y Departamentales del país.

Las transferencias creadas por esta ley fueron diseñadas con un criterio de equidad vertical, de manera que los municipios más pobres reciban más ingresos que los que relativamente son más ricos. Tienen su origen en el déficit de ítems acumulados hasta el año 2001, del personal docente del servicio de educación escolar pública y del personal médico y paramédico del servicio de salud pública. Para cubrir este déficit se constituyó

el Fondo Solidario Municipal para la Educación Escolar y Salud Públicas, cuyos recursos son apropiados del monto total del HIPC II. Esos fondos que el Estado deja de pagar por efecto del alivio de la deuda externa, una vez realizada la apropiación para el Fondo Solidario Municipal para la Educación Escolar y Salud Pública, son depositados por el TGN en una Cuenta Especial denominada Diálogo 2000, en el Banco Central de Bolivia, en los mismos montos de los pagos por amortización de capital e intereses que correspondían a los convenios de préstamo aliviados.

Los recursos marcados por la Ley N° 2235 del Diálogo Nacional 2000 para constituir el Fondo Solidario Municipal son los siguientes:

- Cinco millones de dólares (\$us. 5.000.000) para la gestión 2001;
- Veintisiete millones de dólares (\$us. 27.000.000) anuales en los quince (15) años siguientes al año 2001 cuando dicha ley fue sancionada.

Una vez aprobados los recursos del Fondo Solidario Municipal, estos se distribuyen entre los Municipios de la siguiente manera:

- a. **20%** para mejoramiento de la calidad de servicios de educación escolar pública, de acuerdo la población escolarizada por municipio, oficialmente registrada por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Si las necesidades del Municipio, en este sector, están satisfechas, el Alcalde Municipal puede destinar, previa autorización del Concejo Municipal, el traspaso de los recursos para el sector de salud pública, informando al Ministerio de Hacienda para su registro. Este 20% debe destinarse a:
  1. Equipamiento escolar, incluyendo equipos y sistemas de informática;
  2. Adquisición de materiales;
  3. Mantenimiento de infraestructura escolar, y,
  4. Dotación de incentivos a programas que eviten la deserción escolar primaria

Debe recordarse que la infraestructura en materia de educación y su administración fue transferida al nivel municipal en 1994 mediante la Ley N° 1551, de Participación Popular<sup>9</sup>.

- b. **10%** para mejoramiento de la calidad de los servicios de salud pública, según datos de población del último Censo Nacional de Población y Vivienda, oficialmente utilizados por el Ministerio de Hacienda. Al igual que el caso de Educación, si las necesidades del Municipio, en este sector, están satisfechas, el Alcalde Municipal puede destinar, previa autorización del Concejo Municipal, el traspaso de los recursos para el sector de educación escolar pública, informando al Ministerio de Hacienda para su registro. Este 10% debe destinarse a:
  1. Mantenimiento de la infraestructura del sector de salud pública;

---

<sup>9</sup> Artículo 13° Ley N° 1551 de Participación Popular.

2. Equipamiento, que incluye inversiones en medios de transporte, equipos y sistemas de informática y telemedicina;
  3. Adquisición de insumos; y,
  4. Capacitación de los recursos humanos.
- c. **70%** para programas municipales de obras en infraestructura productiva y social. Para establecer el porcentaje de los recursos que le corresponde a cada Municipalidad, se recalcula la población del municipio correspondiente en función de sus índices de pobreza, de acuerdo a la siguiente formula:

$$\text{Población Recalculada} = (A) \times (-1) + (B) \times (0) + (C) \times (1) + (D) \times (2) + (E) \times (3)$$

Donde:

A = Número de Habitantes del municipio que corresponden a la categoría de población con Necesidades Básicas Satisfechas.

B = Número de Habitantes del municipio que corresponden a la categoría de población en el Umbral de la Pobreza.

C = Número de Habitantes del municipio que corresponden a la categoría de población de Pobres Moderados.

D = Número de Habitantes del municipio que corresponden a la categoría de población de Pobres Indigentes.

E = Número de Habitantes del municipio que corresponden a la categoría de población de Pobres Marginales.

Este 70% de los recursos provenientes del HIPC II se distribuyen de dos formas diferentes:

1. 70 % de los Recursos de Diálogo 2000 para infraestructura se distribuyen entre todas las Municipalidades del país de acuerdo con la proporción que corresponda a la Población Recalculada de cada municipio dividida entre la sumatoria total de todas las poblaciones recalculadas. Es decir:

$$1^{\text{a}} \text{ Forma} = \left( \frac{70\% \text{ de los Recursos para Obras de Infraestructura}}{\text{Población Total Nacional Ponderada por pobreza}} \right) \times \left( \text{Población ponderada por pobreza del Municipio X} \right)$$

2. El 30% restante es dividido en nueve partes iguales para cada Departamento del país, y cada una de estas partes se distribuye entre todas las Municipalidades de cada Departamento en la proporción que corresponde a la Población Recalculada de cada municipio dividida entre

la sumatoria total de la poblaciones recalculadas de todos los municipios del Departamento. Es decir:

$$2^{\text{a}} \text{ Forma} = \left( \frac{\left( \frac{30\% \text{ de los Recursos para Obras de Infraestructura}}{9} \right)}{\text{Población Total Nacional Ponderada por pobreza}} \right) \times \left( \text{Población ponderada por pobreza del Municipio X} \right)$$

Los recursos de la Cuenta Especial Diálogo 2000 son desembolsados anualmente en forma automática, en cuotas mensuales iguales, calculadas al inicio de cada año, el último día hábil de cada mes a tres cuentas fiscales especialmente dispuestas para cada Municipalidad.

El desembolso de los recursos para programas municipales de obras en infraestructura productiva y social está sujeto al cumplimiento por parte de los Gobiernos Municipales de dos condiciones:

1. Aquellos municipios que posean una población menor a 5.000 habitantes, deben conformar mancomunidades con otros municipios para superar dicho límite de población
2. Los Gobiernos Municipales deben aplicar la fórmula descrita anteriormente para la distribución de los recursos de la Cuenta Especial Diálogo 2000, entre las subalcaldías y/o distritos de su jurisdicción, en el caso de Programas Municipales de Obras en Infraestructura Productiva y Social.

Según el Viceministerio de Presupuesto y Contaduría los montos de transferencias por Diálogo 2000 entre los años 2001 a 2005 son los que siguen:

Cuadro 6: Transferencias Municipales Ley del Diálogo 2000 (en pesos bolivianos)

| Departamento | 2001               | 2002               | 2003               | 2004               | 2005               |
|--------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| Beni         | 13,984,084         | 39,617,520         | 24,426,305         | 27,423,757         | 21,594,703         |
| Chuquisaca   | 20,127,764         | 51,563,860         | 31,791,858         | 35,693,168         | 28,106,411         |
| Cochabamba   | 34,807,887         | 88,173,637         | 54,363,730         | 61,034,928         | 48,061,655         |
| La Paz       | 56,471,349         | 158,087,655        | 97,469,359         | 109,430,225        | 86,170,297         |
| Oruro        | 13,996,089         | 38,932,192         | 24,003,763         | 26,949,364         | 21,221,145         |
| Pando        | 6,502,147          | 17,277,219         | 10,650,644         | 11,957,629         | 9,415,977          |
| Potosí       | 26,634,235         | 76,022,027         | 46,871,619         | 52,623,428         | 41,438,062         |
| Santa Cruz   | 35,781,111         | 86,255,652         | 59,709,152         | 59,709,152         | 47,017,680         |
| Tarija       | 12,890,522         | 31,037,939         | 19,136,536         | 21,484,859         | 16,918,147         |
| <b>Total</b> | <b>221,195,188</b> | <b>586,967,700</b> | <b>368,422,966</b> | <b>406,306,509</b> | <b>319,944,077</b> |

### 3. Transferencias provenientes del sector hidrocarburos

La Ley Hidrocarburos N° 3058, sancionada en Mayo de 2005, marca tres ingresos para los diferentes niveles de gobierno: Patentes, Regalías y la creación del Impuesto Directo a los Hidrocarburos.

Antes de pasar a la descripción de cada uno de estos tipos de ingresos conviene hacer un par de aclaraciones de consideraciones propias del sector hidrocarburos. Primero que nada se debe tener en cuenta que existen dos tipos de zonas en materia de explotación: las zonas tradicionales y las zonas no tradicionales. La segunda consideración se refiere a los plazos de explotación de hidrocarburos. Estos se dividen en fases de acuerdo a la zona de explotación de la siguiente manera:

| Zonas Tradicionales          | Zonas No Tradicionales       |
|------------------------------|------------------------------|
| <b>Fase 1:</b> Años 1 al 3   | <b>Fase 1:</b> Años 1 al 5   |
| <b>Fase 2:</b> Años 4 y 5    | <b>Fase 2:</b> Años 6 al 8   |
| <b>Fase 3:</b> Años 6 y 7    | <b>Fase 3:</b> Años 9 y 10   |
| <b>Fase 4:</b> Años 8 al 10  | <b>Fase 4:</b> Años 11 al 13 |
| <b>Fase 5:</b> Años 11 al 12 | <b>Fase 5:</b> Años 14 al 15 |
| <b>Fase 6:</b> Años 13 al 14 | <b>Fase 6:</b> Años 16 al 17 |

Por último, la ley 3058 establece qué precios deben tenerse en cuenta a la hora de valorar la producción hidrocarbúfera. Estos son:

- a. Los precios de petróleo en Punto de Fiscalización:
  1. Para la venta en el mercado interno, el precio se basa en los precios reales de venta del mercado interno.
  2. Para la exportación, el precio real de exportación ajustable por calidad o el precio del WTI, que se publica en el boletín Platts Oilgram Price Report, el que sea mayor.
- b. El precio del Gas Natural en Punto de Fiscalización, es:
  1. El precio efectivamente pagado para las exportaciones.
  2. El precio efectivamente pagado en el Mercado Interno.

Estos precios, para el mercado interno y externo, serán ajustados por calidad.
- c. Los precios del Gas Licuado de Petróleo (GLP) en Punto de Fiscalización:
  1. Para la venta en el mercado interno, el precio se basa en los precios reales de venta del mercado interno.
  2. Para la exportación, el precio real de exportación:

Una vez hechas estas aclaraciones se procede al análisis de los diferentes ingresos producidos por el sector hidrocarburos.

#### **a. Patentes**

Las *patentes* son pagadas por YPFB al TGN, por anualidades adelantadas e inicialmente a la suscripción de cada contrato, por duodécimas si no coincidiera el plazo con un año calendario, independientemente de los impuestos que correspondan a las actividades señaladas.

En las Zonas Tradicionales, los montos de las Patentes dependen de la Fase en la que se encuentran:

1. Fase 1 Bs. 4,93 por hectárea.
2. Fase 2 Bs. 9,86 por hectárea.
3. Fase 3 Bs. 19,71 por hectárea.
4. Fase 4 en adelante, Bs. 39,42 por hectárea.

En las Zonas No Tradicionales, en cambio, el valor de las Patentes es del 50% del Valor de las Tradicionales.

En cuanto a la distribución de las Patentes, el TGN las transfiere de la siguiente manera: el 50% de su valor a los Municipios en cuyas circunscripciones se encuentran las concesiones petroleras que generan el pago de patentes, en un periodo de treinta días de cobradas las mismas. Esta transferencia debe destinarse únicamente a programas y proyectos de inversión pública y/o gestión ambiental.

El restante cincuenta por ciento (50%) es utilizado por el Ministerio de Desarrollo Sostenible para programas y proyectos de inversión pública y gestión ambiental en los departamentos productores de hidrocarburos.

#### **b. Regalías**

En 1929 se comenzó a transferir regalías; el Gobierno de esa época decidió destinar 11 puntos del 30% de la regalía nacional por la producción de petróleo en favor las circunscripciones productoras; y en el año 1938, con la denominada Ley Busch, el pago del 11% se estableció en favor de los departamentos productores. En el año 1988 se promulga la Ley N° 981 que creaba una regalía nacional compensatoria para los departamentos de Beni y Pando Algunos años más tarde a principio de la década de los '90 y mediante la Ley N° 1194, se estableció que la producción de hidrocarburos estaba compuesta de la siguiente manera:

| <b>Regalías y Participaciones según Ley N° 1194</b> |            |                        |
|---|------------|------------------------|
| <b>Regalías y Participaciones</b>                   |            | <b>Beneficiario</b>    |
| Regalía (participación) Departamental               | 11%        | Departamento Productor |
| Regalía Nacional Compensatoria                      | 1%         | Beni y Pando           |
| Impuesto Nacional                                   | 19%        | TGN                    |
| Participación YPFB                                  | 19%        | YPFB                   |
| <b>Total</b>  | <b>50%</b> |                        |

En el año 1996 se dicta Ley de Hidrocarburos N° 1689 y comienza a hacerse la distinción entre pozos existentes y pozos nuevos, resultando lo siguiente:

| <b>Regalías y Participaciones según Ley N° 1689</b> |                     |                         |                        |
|---|---------------------|-------------------------|------------------------|
| <b>Regalías y Participaciones</b>                   | <b>Pozos Nuevos</b> | <b>Pozos Existentes</b> | <b>Beneficiario</b>    |
| Regalía Departamental                               | 11%                 | 11%                     | Departamento Productor |
| Regalía Nacional Compensatoria                      | 1%                  | 1%                      | Beni y Pando           |
| Participación TGN-YPF                               | 6%                  | 6%                      | YPFB – TGN             |
| Regalía Nacional Complementaria                     |                     | 13%                     | TGN                    |
| Participación Nacional                              |                     | 19%                     | TGN                    |
| <b>Total</b>  | <b>18%</b>          | <b>50%</b>              |                        |

En mayo del año 2005 se dictó una nueva ley de hidrocarburos, la Ley N° 3058. Esta establece en su artículo 52° la obligación, por parte del titular de una explotación hidrocarburífera, de pago de *regalías* y participaciones sobre el total de la producción fiscalizada. Éstas deben ser canceladas de manera mensual en dólares, o su equivalente en moneda nacional o en especie a elección del beneficiario. Las regalías son del 18% y están constituidas por:

- a. Una *Regalía Departamental*, equivalente al once por ciento (11%) de la Producción Departamental Fiscalizada de Hidrocarburos, en beneficio del Departamento donde se origina la producción.
- b. Una *Regalía Nacional Compensatoria* del uno por ciento (1%) de la Producción Nacional Fiscalizada de los Hidrocarburos, pagadera a los Departamentos de Beni (2/3) y Pando (1/3), de conformidad a lo dispuesto en la Ley N° 981, de 7 de marzo de 1988.
- c. Una *participación* del seis por ciento (6%) de la Producción Nacional Fiscalizada en favor del Tesoro General de la Nación (TGN).

A su vez la ley 1654 de Descentralización Administrativa establece que los departamentos deben destinar sus regalías como sigue: 15% de lo percibido en Gasto Corriente y el 85% restante en Gasto de Capital

### **c. Impuesto Directo a los Hidrocarburos**

El *Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH)* fue creado por la Ley N° 3058. Es un impuesto aplicado en todo el territorio boliviano a la producción de hidrocarburos en boca de pozo. La alícuota del IDH es del 32% del total de la producción de hidrocarburos medido en el punto de fiscalización. La forma de pago, al igual que en caso de las regalías, es mensual.

Respecto a la distribución de la recaudación del IDH, lo establecido en la Ley N° 3058 fue modificado en Octubre de 2005 por el Decreto Supremo N° 28421 resultando:

**Cuadro 7: Distribución del IDH según Decreto Supremo N° 28.421 – Octubre 2005**

| Distribución del IDH según Decreto Supremo 28421 de Octubre de 2005  |   |  |   |
|--|---|--|---|
| 12,5% del monto total recaudado en efectivo, en favor de los Departamentos Productores de hidrocarburos, distribuidos según su producción departamental fiscalizada.   | 34,48% para el total de los Municipios del Departamento, el cual será distribuido entre los beneficiarios de acuerdo al número de habitantes de su jurisdicción municipal, establecido en el censo vigente.   |  |   |
| 31,25% del monto total recaudado en efectivo, a favor de los Departamentos no Productores de hidrocarburos, a razón de 6,25% para cada uno.  | 8,62% para la Universidad Pública del Departamento. En el caso de los Departamentos que cuenten con dos o más universidades públicas, los porcentajes de distribución se determinarán mediante reglamento consensuado entre el Ministerio de Hacienda, Ministerio de Educación, Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana – CEUB y las Universidades Públicas beneficiarias, respetando el límite financiero asignado a cada Departamento. |  |   |
| La compensación otorgada por el Tesoro General de la Nación–TGN, al Departamento Productor cuyo ingreso por concepto de IDH sea menor al de un Departamento no Productor, con el objeto de nivelar sus ingresos a los del Departamento no Productor.                       | El saldo de los anteriores porcentajes para la Prefectura del Departamento.   |  |   |
| El saldo del monto total recaudado en efectivo por el IDH una vez deducidos los montos del numeral anterior, se destinará en favor del Tesoro General de la Nación – TGN, para dar cumplimiento a lo dispuesto en el inciso d) del Artículo 57 de la Ley N° 3058.          | 6% <sup>10</sup> del total de las recaudaciones del IDH, monto que será deducido del saldo correspondiente al TGN, destinado a un Fondo Compensatorio para los Municipios y Universidades de los Departamentos de La Paz, Santa Cruz y Cochabamba que por tener mayor población, perciben menores ingresos en relación con los Municipios y Universidades de los demás Departamentos.   | i) La Paz 46,19%   | Estos montos serán destinados en un porcentaje de 80% para Municipios, el cual será distribuido de acuerdo al número de habitantes de cada jurisdicción municipal, y 20% para Universidades Públicas. |
|  |   | ii) Santa Cruz 36,02%  |   |
|  |   | iii) Cochabamba 17,79%   |   |
|  | 5% del total de las recaudaciones del IDH, monto que será deducido del saldo correspondiente al TGN, el cual será asignado a un Fondo de Desarrollo de Pueblos Indígenas y Originarios y Comunidades Campesinas.  | En el marco de sus competencias y atribuciones, los Gobiernos Municipales y Prefecturas ejecutarán proyectos de desarrollo indígena, presentados por organizaciones indígenas de su jurisdicción territorial, en el marco de la planificación participativa municipal y departamental. |   |
| Un monto otorgado mediante asignación presupuestaria anual a:  | i) las Fuerzas Armadas de la Nación, y  | Utilizarán estos recursos mediante la acreditación de programas y proyectos específicos, así como en actividades de fortalecimiento institucional.   |   |
|  | ii) la Policía Nacional de Bolivia.   |  |   |
| 5% para el Fondo de Ayuda Interna al Desarrollo Nacional destinado a la masificación del uso del Gas Natural en el país, porcentaje que será aplicado <b>sobre el saldo de la distribución y asignación</b> de recursos a todos los beneficiarios indicados anteriormente. |   |  |   |

<sup>10</sup> Es porcentaje fue establecido en Enero de 2006 por la Ley N° 3322. A partir de Diciembre de 2006 el porcentaje válido comenzará a ser del 8%, y de Diciembre de 2007 en adelante de 9.5%.

En resumen la distribución por nivel de gobierno resulta la siguiente:

|                              | Según Decreto  |   | Según Decreto                           | % del total    |
|------------------------------|----------------|---|---|----------------|
| Departamentos Productores    | 12.50%         | → | Municipios                              | 15.085%        |
| Departamentos No Productores | 31.25%         |   | Universidades                           | 3.771%         |
| Total Deptos                 | 43.75%         |   | <b>Total Municipios y Universidades</b> | <b>18.856%</b> |
| <b>Fondos</b>                | <b>10.00%</b>  |   | <b>Departamentos (saldo)</b>            | <b>24.894%</b> |
| <b>TGN (1)</b>               | <b>46.25%</b>  |   | Total Dptos, Muni y Universidades       | 43.750%        |
| <b>Total a Distribuir</b>    | <b>100.00%</b> |   |   |                |

Fuente: Decreto Supremo N° 28421

(1): De ese % se debe descontar lo destinado a las Fuerzas Armadas y la Policía y el 5% de lo restante para el Fondo de Ayuda Interna al Desarrollo Nacional

Los recursos obtenidos por transferencia por IDH deben ser destinados a los sectores de educación, salud y caminos, desarrollo productivo y todo lo que contribuya a la generación de fuentes de trabajo.

El decreto 28421 determina que los recursos provenientes del IDH podrán ser utilizados por los diferentes niveles beneficiarios de este impuesto, sólo en los usos que establece dicho decreto<sup>11</sup>. La utilización de estos recursos está sujeta a fiscalización y control tal como lo establecen las leyes 1178, 2028, 2042 y 2246. Para esto los diferentes actores se ven obligados a presentar de acuerdo a la normativa legal vigente, Estados Financieros auditados sobre la ejecución de los recursos institucionales y auditorías operativas sobre el cumplimiento de sus Programas Operativos Anuales, con pronunciamiento expreso sobre la utilización y destino de los recursos provenientes del IDH. En caso de verificarse el incumplimiento de esta exigencia en los plazos y modalidades establecidas, el Ministerio de Hacienda puede proceder al congelamiento de todas las cuentas que reciben recursos por coparticipación, subvención y transferencias del TGN, hasta que se verifique la documentación correspondiente.

#### ***d. Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados***

Por último, el **Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD)** grava sobre las ventas en el mercado interno de hidrocarburos y la importación de sus derivados. El impuesto consiste en una tasa máxima de 3.50 pesos bolivianos por litro<sup>12</sup>. El 25% de la recaudación del IEHD, neta de Valores Fiscales y Gastos de Administración de Aduanas, es transferido a los Departamentos entre los que se debe distribuir de la siguiente manera:

- 50% igualitariamente entre los 9 departamentos

<sup>11</sup> Ver **ANEXO: DECRETO SUPREMO N° 28.421**

<sup>12</sup> Así lo establece la Ley N° 843 de Reforma Tributaria Actualizada a 2005 en su artículo 112°.

- 50% según el número de habitantes de cada departamento.

El porcentaje restante de la recaudación efectiva del IEHD es destinado al TGN.

Los recursos obtenidos por transferencia de IEHD deben ser destinados por cada uno de los beneficiarios de la siguiente manera: 15% a Gasto Corriente y el restante 85% a Gastos de Capital<sup>13</sup>.

#### ***e. Fondo Compensatorio Departamental***

Fue creado por la Ley N° 1551 de Participación Popular. El objeto del mismo es compensar aquellos departamentos que estén por debajo del promedio nacional de regalías departamentales por habitante. El Decreto Supremo N° 23813 describe en su artículo 11 el cálculo a realizar para determinar si se debe compensar a un departamento en particular y en qué monto debe hacerse. El procedimiento a seguir es el siguiente:

1. Se totalizan las regalías departamentales presupuestadas para la gestión por la explotación de hidrocarburos, minerales y recursos forestales para cada uno de los nueve departamentos.
2. Se calculan las regalías por habitante, para cada Departamento, dividiendo el total de ingresos departamentales presupuestados por concepto de regalías, entre el número de habitantes del respectivo Departamento, dato brindado por Instituto Nacional de Estadística.
3. Se calculan las regalías departamentales por habitante, a nivel nacional, dividiendo el total de regalías presupuestadas para el conjunto de los nueve Departamentos, entre el número total de habitantes del país.
4. Por último se procede a la comparación entre estos dos últimos indicadores. Si el indicador nacional de regalías por habitante es superior al indicador correspondiente a cada Departamento, se establece la diferencia entre ambos indicadores. Esta diferencia es multiplicada por la población del Departamento respectivo, cuyo resultado constituye la compensación que el TGN debe otorgar al Departamento.

Para esto el Tesoro General de la Nación destina una partida presupuestaria anual por un monto que permita alcanzar este promedio. El monto de Fondo está limitado por el 10% de la Recaudación del IEHD. Si el 10% del IEHD es superior al monto total a compensar obtenido por la fórmula, este diferencial se incrementa entre los beneficiarios del Fondo en la misma proporción que reciben la compensación del mismo. De la misma manera, si el 10% del IEHD es inferior al monto necesario para compensar, la diferencia se resta proporcionalmente de la compensación a los Departamentos beneficiarios del mismo.

El uso de los recursos obtenidos por los beneficiarios a través del Fondo Compensatorio Nacional se encuentran condicionados de la siguiente manera: 15% del Fondo debe ser destinado a Gasto Corriente y el restante 85% a Gastos de Capital.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Así lo establecen los artículos 21° y 22° de la Ley N° 1654 de Descentralización Administrativa.

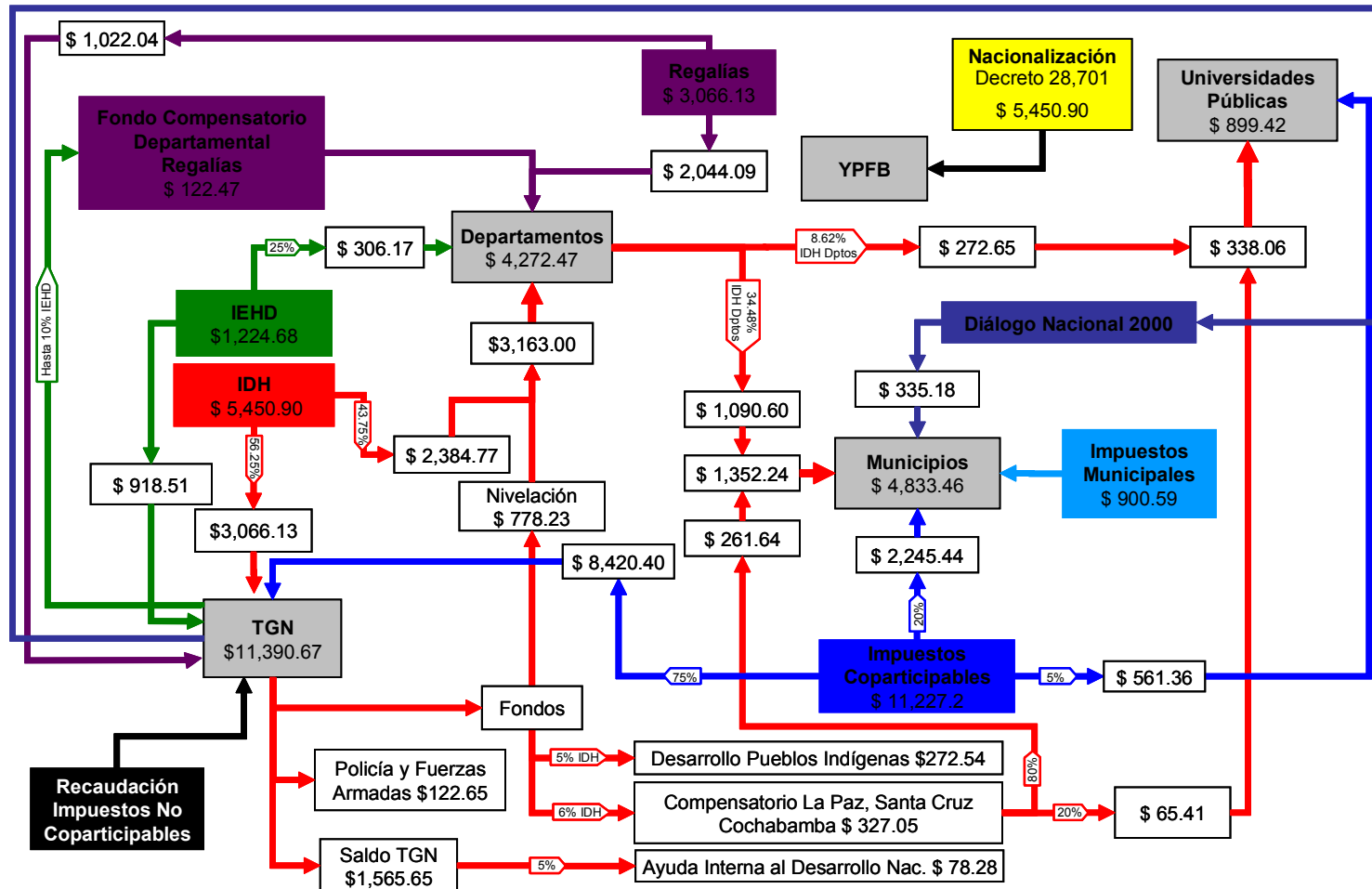
<sup>14</sup> Así lo establecen los artículos 21° y 22° de la Ley N° 1654 de Descentralización Administrativa.

**Cuadro 8: Legislación Transferencias**

| Transferencia   | Quién lo recibe?  | Tipo de Transferencia  | Concepto del Gasto   |
|---|---|--|--|
| Coparticipación Tributaria<br>Ley 1551 de Participación Popular   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Municipios</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Sistemática y condicionada</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>hasta 15% de lo coparticipado en Gasto Corriente</li> <li>por lo menos 85% de lo coparticipado en Gasto de Capital<br/>(Según Ley N° 2296 puede asignarse el 25% y el 75% respectivamente)</li> </ul>   |
| Recursos de HIPC II<br><br>Ley 2235 del Diálogo Nacional 2000<br><br>(Estos fondos son distribuidos de acuerdo a las necesidades de cada municipio) | <ul style="list-style-type: none"> <li>Municipios</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Sistemática y condicionada</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li><b>20%</b> de los fondos son destinados a <b>Educación</b> a:                             <ol style="list-style-type: none"> <li>Equipamiento escolar, incluyendo equipos y sistemas de informática;</li> <li>Adquisición de materiales;</li> <li>Mantenimiento de infraestructura escolar, y,</li> <li>Dotación de incentivos a programas que eviten la deserción escolar primaria</li> </ol> </li> <li><b>10%</b> de los fondos son destinados a <b>Salud</b> a:                             <ol style="list-style-type: none"> <li>Mantenimiento de la infraestructura del sector de salud pública;</li> <li>Equipamiento, que incluye inversiones en medios de transporte, equipos y sistemas de informática y telemedicina;</li> <li>Adquisición de insumos; y,</li> <li>Capacitación de los recursos humanos.</li> </ol> </li> <li><b>70%</b> para programas municipales de obras en <b>infraestructura productiva y social.</b></li> </ul> |
| IDH<br>Ley 3058 y DS 28421  | <ul style="list-style-type: none"> <li>TGN</li> <li>Departamentos</li> <li>Municipios</li> <li>Universidades</li> <li>Policía y Fuerzas Armadas</li> <li>Pueblos Originarios</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Sistemática y condicionada</li> </ul> | Estos recursos son destinados a los sectores de educación, salud y caminos, desarrollo productivo y todo lo que contribuya a la generación de fuentes de trabajo.  |
| IEHD<br>Ley 1606 y 1654   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Departamentos</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Sistemática y condicionada</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>15% de lo coparticipado en Gasto Corriente</li> <li>85% de lo coparticipado en Gasto de Capital</li> </ul>  |
| Fondo Compensatorio Departamental<br>Ley 1551 y 1654  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Departamentos debajo del promedio anual de Regalías</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Condicionada</li> </ul>               | <ul style="list-style-type: none"> <li>15% de lo coparticipado en Gasto Corriente</li> <li>85% de lo coparticipado en Gasto de Capital</li> </ul>  |
| Regalías<br>Ley 3058  | <ul style="list-style-type: none"> <li>TGN</li> <li>Departamentos productores y Beni y Pando</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li></li> </ul>                           | <ul style="list-style-type: none"> <li></li> </ul>   |
| Patentes Hidrocarburos<br>Ley 3058  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Municipios productores (15%)</li> <li>Ministerio de Desarrollo Sostenible</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Condicionada</li> </ul>               | <ul style="list-style-type: none"> <li>Destinado únicamente a programas y proyectos de inversión pública y/o gestión ambiental</li> </ul>  |

**4. Análisis Global de las Estadísticas de la Distribución Actual**

**Gráfico 1: Ingresos del TGN, Prefecturas, Municipios y Universidades – Año 2006**  
En millones de Bolivianos



En el siguiente cuadro se presentan los recursos de los tres niveles de gobierno, por impuesto y teniendo en cuenta el origen de hidrocarburos y otros. Puede observarse que los Departamentos son los que mayor dependencia de los ingresos hidrocarburos tienen.

**Cuadro 9: Recursos y Transferencias Gobierno Nacional, Departamentos y Municipios 2006**  
En millones de bolivianos

|                                | Tipo de Recursos                  | Millones de \$ Bolivianos                 | Transferencias   |                  | Neto            |                 |
|--------------------------------|-----------------------------------|---|------------------|------------------|-----------------|-----------------|
|                                |                                   |   | Recibidas        | Realizadas       |                 |                 |
| Gobierno Nacional              | Impuestos Coparticipables         | 11,227.22                                 |                  | 2,806.81         | 8,420.42        |                 |
|                                | Diálogo Nacional 2000             |   |                  | 335.18           | -335.18         |                 |
|                                | Regalías Hidrocarburíferas        | 3,066.13                                  |                  | 2,044.09         | 1,022.04        |                 |
|                                | Fondo Compensatorio Departamental |   |                  | 122.47           | -122.47         |                 |
|                                | IEHD                              | 1,224.68                                  |                  | 306.17           | 918.51          |                 |
|                                | IDH                               | IDH                                       | 5,450.90         |                  | 2,384.77        | 3,066.13        |
|                                |                                   | Fondo Nivelación IDH                      |                  |                  | 778.23          | -778.23         |
|                                |                                   | Desarrollo Pueblos Indígenas              |                  |                  | 272.54          | -272.54         |
|                                |                                   | Fondo Compensatorio LP, SC, CO            |                  |                  | 327.05          | -327.05         |
|                                |                                   | Policía y Fuerzas Armadas                 |                  |                  | 122.65          | -122.65         |
|                                |                                   | Ayuda Interna al Desarrollo Nacional      |                  |                  | 78.28           | -78.28          |
|                                |                                   | <b>Total IDH y Fondos IDH</b>             | <b>5,450.90</b>  | <b>0.00</b>      | <b>3,963.53</b> | <b>1,487.37</b> |
|                                | Nacionalización                   | 5,450.90                                  |                  | 5,450.90         | 0.00            |                 |
|                                | Otros Impuestos Nacionales        |   |                  |                  | 0.00            |                 |
| <b>Total Hidrocarburos</b>     | <b>15,192.61</b>                  | <b>0.00</b>                               | <b>11,887.15</b> | <b>3,305.46</b>  |                 |                 |
| <b>Total No Hidrocarburos</b>  | <b>11,227.22</b>                  | <b>0.00</b>                               | <b>3,141.98</b>  | <b>8,085.24</b>  |                 |                 |
| <b>Total Gobierno Nacional</b> | <b>26,419.83</b>                  | <b>0.00</b>                               | <b>15,029.13</b> | <b>11,390.70</b> |                 |                 |
| Departamentos                  | Impuestos Propios                 | 0.00                                      |                  |                  | 0.00            |                 |
|                                | Impuestos Coparticipables         |   |                  |                  | 0.00            |                 |
|                                | Diálogo Nacional 2000             |   |                  |                  | 0.00            |                 |
|                                | Regalías Hidrocarburíferas        |   | 2,044.09         |                  | 2,044.09        |                 |
|                                | Fondo Compensatorio Departamental |   | 122.47           |                  | 122.47          |                 |
|                                | IEHD                              |   | 306.17           |                  | 306.17          |                 |
|                                | IDH                               | IDH                                       |                  | 2,384.77         | 1,027.84        | 1,356.93        |
|                                |                                   | Fondo Nivelación IDH                      |                  | 778.23           | 335.42          | 442.81          |
|                                |                                   | Desarrollo Pueblos Indígenas              |                  |                  |                 | 0.00            |
|                                |                                   | Fondo Compensatorio LP, SC, CO            |                  |                  |                 | 0.00            |
|                                |                                   | <b>Total IDH y Fondos IDH</b>             |                  | <b>3,163.00</b>  | <b>1,363.25</b> | <b>1,799.75</b> |
| <b>Total Hidrocarburos</b>     | <b>0.00</b>                       | <b>5,635.73</b>                           | <b>1,363.25</b>  | <b>4,272.47</b>  |                 |                 |
| <b>Total No Hidrocarburos</b>  | <b>0.00</b>                       | <b>0.00</b>                               | <b>0.00</b>      | <b>0.00</b>      |                 |                 |
| <b>Total Departamentos</b>     | <b>0.00</b>                       | <b>5,635.73</b>                           | <b>1,363.25</b>  | <b>4,272.47</b>  |                 |                 |
| Municipios                     | Rec. Propios                      | Impuestos a la Propiedad de los Inmuebles | 538.76           |                  | 538.76          |                 |
|                                |                                   | Impuestos a la Propiedad de los Vehículos | 178.82           |                  | 178.82          |                 |
|                                |                                   | Impuesto a la Transfer. de los Inmuebles  | 146.83           |                  | 146.83          |                 |
|                                |                                   | Impuesto a la Transfer. de los Vehículos  | 26.38            |                  | 26.38           |                 |
|                                |                                   | Otros                                     | 9.80             |                  | 9.80            |                 |
|                                |                                   | <b>Total Impuestos Municipales</b>        | <b>900.59</b>    |                  |                 | <b>900.59</b>   |
|                                | Impuestos Coparticipables         |   | 2,245.44         |                  | 2,245.44        |                 |
|                                | Diálogo Nacional 2000             |   | 335.18           |                  | 335.18          |                 |
|                                | Regalías Hidrocarburíferas        |   |                  |                  | 0.00            |                 |
|                                | Fondo Compensatorio Departamental |   |                  |                  | 0.00            |                 |
|                                | IEHD                              |   |                  |                  | 0.00            |                 |
|                                | IDH                               | IDH                                       |                  | 822.27           |                 | 822.27          |
|                                |                                   | Fondo Nivelación IDH                      |                  | 268.33           |                 | 268.33          |
|                                |                                   | Desarrollo Pueblos Indígenas              |                  |                  |                 | 0.00            |
| Fondo Compensatorio LP, SC, CO |                                   |   | 261.64           |                  | 261.64          |                 |
| <b>Total IDH y Fondos IDH</b>  |                                   |   | <b>1,352.25</b>  | <b>0.00</b>      | <b>1,352.25</b> |                 |
| <b>Total Hidrocarburos</b>     | <b>0.00</b>                       | <b>1,352.25</b>                           | <b>0.00</b>      | <b>1,352.25</b>  |                 |                 |
| <b>Total No Hidrocarburos</b>  | <b>900.59</b>                     | <b>2,580.62</b>                           | <b>0.00</b>      | <b>3,481.21</b>  |                 |                 |
| <b>Total Municipios</b>        | <b>900.59</b>                     | <b>3,932.87</b>                           | <b>0.00</b>      | <b>4,833.45</b>  |                 |                 |

Este cuadro es la continuación del cuadro anterior para completar el caso de Universidades, YPFB, Fondos y el Total de Recursos Recaudados y Transferidos para toda Bolivia.

**Cuadro 10: Continuación Cuadro 8**

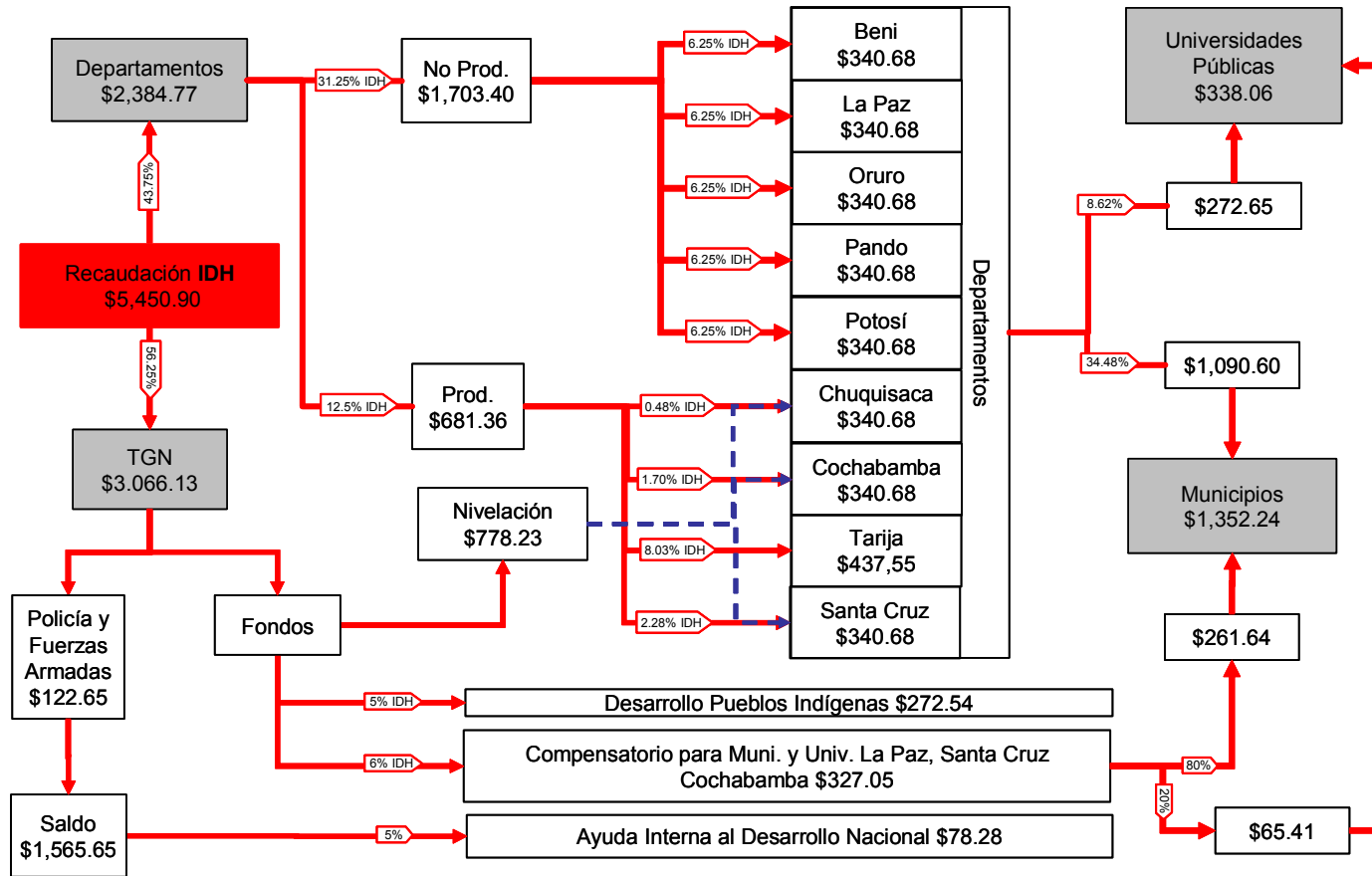
|   | Tipo de Recursos                         | Millones de \$ Bolivianos      | Transferencias   |                  | Neto             |               |
|---|--|--------------------------------|------------------|------------------|------------------|---------------|
|   |  |                                | Recibidas        | Realizadas       |                  |               |
| Universidades                               | Impuestos Coparticipables                |                                | 561.36           |                  | 561.36           |               |
|   | Diálogo Nacional 2000                    |                                |                  |                  | 0.00             |               |
|   | Regalías Hidrocarburíferas               |                                |                  |                  | 0.00             |               |
|   | Fondo Compensatorio Departamental        |                                |                  |                  | 0.00             |               |
|   | IEHD                                     |                                |                  |                  | 0.00             |               |
|   | IDH                                      | IDH                            |                  | 205.57           |                  | 205.57        |
|   |  | Fondo Nivelación IDH           |                  | 67.08            |                  | 67.08         |
|   |  | Desarrollo Pueblos Indígenas   |                  |                  |                  | 0.00          |
|   |  | Fondo Compensatorio LP, SC, CO |                  | 65.41            |                  | 65.41         |
|   |  | <b>Total IDH y Fondos IDH</b>  |                  | <b>338.06</b>    | <b>0.00</b>      | <b>338.06</b> |
|   | <b>Total Hidrocarburos Universidades</b> | <b>0.00</b>                    | <b>338.06</b>    | <b>0.00</b>      | <b>338.06</b>    |               |
| <b>Total No Hidrocarburos Universidades</b> | <b>0.00</b>                              | <b>561.36</b>                  | <b>0.00</b>      | <b>561.36</b>    |                  |               |
| <b>Total Universidades</b>                  | <b>0.00</b>                              | <b>899.42</b>                  | <b>0.00</b>      | <b>899.42</b>    |                  |               |
| YPFB  | Nacionalización                          |                                | 5,450.90         |                  | 5,450.90         |               |
|   | <b>Total YPFB</b>                        | <b>0.00</b>                    | <b>5,450.90</b>  | <b>0.00</b>      | <b>5,450.90</b>  |               |
| Fondos                                      | Desarrollo Pueblos Indígenas             |                                | 272.54           |                  | 272.54           |               |
|   | Policía y Fuerzas Armadas                |                                | 122.65           |                  | 122.65           |               |
|   | Ayuda Interna al Desarrollo Nacional     |                                | 78.28            |                  | 78.28            |               |
|   | <b>Total Otros Fondos</b>                | <b>0.00</b>                    | <b>473.47</b>    | <b>0.00</b>      | <b>473.47</b>    |               |
|   | <b>Total Hidrocarburos</b>               | <b>15,192.61</b>               | <b>13,250.40</b> | <b>13,250.40</b> | <b>15,192.61</b> |               |
| <b>Total No Hidrocarburos</b>               | <b>12,127.81</b>                         | <b>3,141.98</b>                | <b>3,141.98</b>  | <b>12,127.81</b> |                  |               |
| <b>TOTAL</b>                                | <b>27,320.41</b>                         | <b>16,392.39</b>               | <b>16,392.39</b> | <b>27,320.41</b> |                  |               |

**Fuente:** Datos calculados en base al Anexo I (Recursos de Coparticipación Tributaria de los Municipios) del Presupuesto General de la Nación 2006 y a los Recursos Adicionales para Presupuesto Reformulado de los Gobiernos Municipales 2006. También se utilizaron los Presupuestos Ejecutados 2006 de los Gob. Municipales. Todos los datos fueron obtenidos a través del Ministerio de Hacienda.

**5. Análisis por Impuesto (Hidrocarburos) de la Distribución Actual**

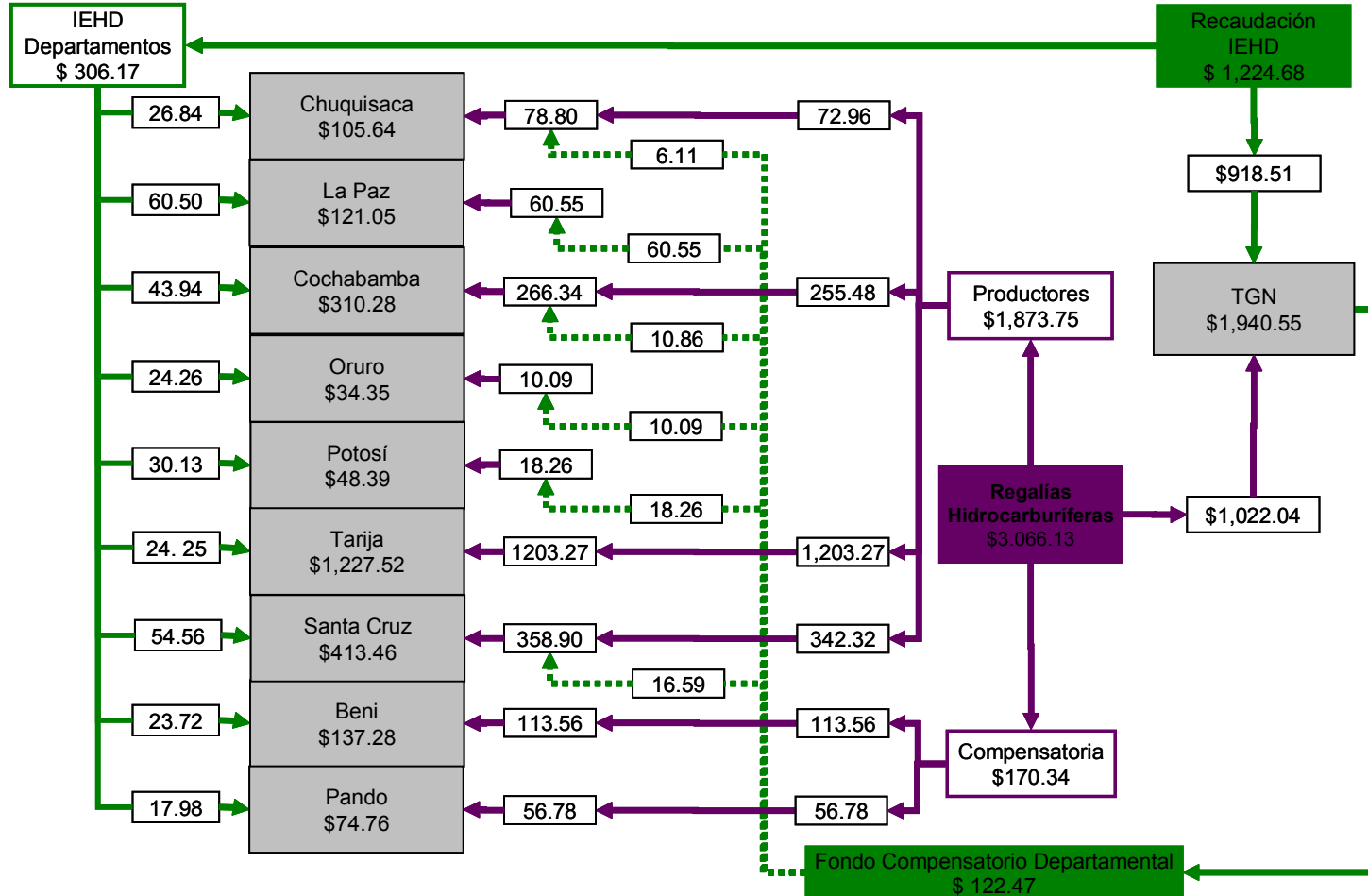
**Gráfico 2: Distribución del IDH – Ley N° 3058 y DS N° 28421 – Año 2006**

En millones de Bolivianos



**Gráfico 3: Distribución del IEHD, de las Regalías (Hidrocarburos), y del Fondo Compensatorio Departamental – Año 2006**

En millones de Bolivianos



**6. Análisis de la Distribución Actual por Gobierno Subnacional**

**Cuadro 11: PREFECTURAS - Transferencias recibidas y realizadas – Año 2006**

En millones de Bolivianos

| Dpto.        | Población 2001   |             | Transferencias Recibidas |                    |               |                 |               |                 |                 | Transfer. Realizadas |               |                 | Recursos Dptos Netos de Transfer. |                    |               |                    |                      |
|--------------|------------------|-------------|--------------------------|--------------------|---------------|-----------------|---------------|-----------------|-----------------|----------------------|---------------|-----------------|-----------------------------------|--------------------|---------------|--------------------|----------------------|
|              | Cant. Hab.       | %           | Regalías Hidroc.         | Fondo Comp. Dptal. | IEHD          | IDH             | Fondo de Niv. | IDH Total       | Total           | IDH a Muni.          | IDH a Univ.   | Total           | Regalías Hidroc.                  | Fondo Comp. Dptal. | IEHD          | IDH Recibido Total | Total Recursos Netos |
| Chuquisaca   | 531,522          | 6.42%       | 72.69                    | 6.11               | 26.84         | 26.43           | 314.25        | 340.68          | <b>446.32</b>   | 117.47               | 29.37         | <b>146.83</b>   | 72.69                             | 6.11               | 26.84         | 193.85             | <b>299.49</b>        |
| La Paz       | 2,350,466        | 28.41%      | 0.00                     | 60.55              | 60.50         | 340.68          | 0.00          | 340.68          | <b>461.73</b>   | 117.47               | 29.37         | <b>146.83</b>   | 0.00                              | 60.55              | 60.50         | 193.85             | <b>314.89</b>        |
| Cochabamba   | 1,455,711        | 17.59%      | 255.48                   | 10.86              | 43.94         | 92.90           | 247.78        | 340.68          | <b>650.96</b>   | 117.47               | 29.37         | <b>146.83</b>   | 255.48                            | 10.86              | 43.94         | 193.85             | <b>504.13</b>        |
| Oruro        | 391,870          | 4.74%       | 0.00                     | 10.09              | 24.26         | 340.68          | 0.00          | 340.68          | <b>375.04</b>   | 117.47               | 29.37         | <b>146.83</b>   | 0.00                              | 10.09              | 24.26         | 193.85             | <b>228.20</b>        |
| Potosí       | 709,013          | 8.57%       | 0.00                     | 18.26              | 30.13         | 340.68          | 0.00          | 340.68          | <b>389.07</b>   | 117.47               | 29.37         | <b>146.83</b>   | 0.00                              | 18.26              | 30.13         | 193.85             | <b>242.24</b>        |
| Tarija       | 391,226          | 4.73%       | 1,203.27                 | 0                  | 24.25         | 437.55          | 0.00          | 437.55          | <b>1,665.07</b> | 150.87               | 37.72         | <b>188.58</b>   | 1,203.27                          | 0.00               | 24.25         | 248.97             | <b>1,476.48</b>      |
| Santa Cruz   | 2,029,471        | 24.53%      | 342.32                   | 16.59              | 54.56         | 124.48          | 216.20        | 340.68          | <b>754.14</b>   | 117.47               | 29.37         | <b>146.83</b>   | 342.32                            | 16.59              | 54.56         | 193.85             | <b>607.30</b>        |
| Beni         | 362,521          | 4.38%       | 113.56                   | 0                  | 23.72         | 340.68          | 0.00          | 340.68          | <b>477.96</b>   | 117.47               | 29.37         | <b>146.83</b>   | 113.56                            | 0.00               | 23.72         | 193.85             | <b>331.12</b>        |
| Pando        | 52,525           | 0.63%       | 56.78                    | 0                  | 17.98         | 340.68          | 0.00          | 340.68          | <b>415.44</b>   | 117.47               | 29.37         | <b>146.83</b>   | 56.78                             | 0.00               | 17.98         | 193.85             | <b>268.61</b>        |
| <b>Total</b> | <b>8,274,325</b> | <b>100%</b> | <b>2,044.09</b>          | <b>122.47</b>      | <b>306.17</b> | <b>2,384.77</b> | <b>778.23</b> | <b>3,163.00</b> | <b>5,635.73</b> | <b>1,090.60</b>      | <b>272.65</b> | <b>1,363.25</b> | <b>2,044.09</b>                   | <b>122.47</b>      | <b>306.17</b> | <b>1,799.75</b>    | <b>4,272.47</b>      |

**Fuente:** Datos calculados en base al Anexo I (Recursos de Coparticipación Tributaria de los Municipios) del Presupuesto General de la Nación 2006 y a los Recursos Adicionales para Presupuesto Reformulado de los Gobiernos Municipales 2006, obtenidos del Ministerio de Hacienda.

**Cuadro 12: MUNICIPIOS (agrupados por departamento) - Principales Recursos – Año 2006**  
**En millones de Bolivianos**

| Dpto.        | Población 2001   |             | Impuestos Propios |                   |                       |                       |             |               | Copa. por Muni | Diálogo Nacional 2000 |              |                          |               | IDH           |               |                  | Total Munil    |                |
|--------------|------------------|-------------|-------------------|-------------------|-----------------------|-----------------------|-------------|---------------|----------------|-----------------------|--------------|--------------------------|---------------|---------------|---------------|------------------|----------------|----------------|
|              | Cant. Hab.       | %           | A la Prop. Inmu.  | A la Prop. Vehic. | A la Trasfer. Inmueb. | A la Transfer. Vehic. | Otros       | Total         |                | Educ.                 | Salud        | Infraest. Prod. y Social | Total         | IDH Recibido  | Fondo de Niv. | Fondo LP, SC, CO |                | Total          |
| Chuquisaca   | 531,522          | 6.42%       | 14.56             | 4.72              | 4.42                  | 0.62                  | 0.07        | 24.39         | 144.24         | 4.22                  | 2.15         | 23.07                    | 29.44         | 9.11          | 108.35        | 0.00             | 117            | <b>315.54</b>  |
| La Paz       | 2,350,466        | 28.41%      | 250.8             | 55.77             | 46.32                 | 4.60                  | 5.85        | 363.34        | 637.86         | 18.35                 | 9.52         | 62.40                    | 90.27         | 117.47        | 0.00          | 120.85           | 238            | <b>1,329.7</b> |
| Cochabamba   | 1,455,711        | 17.59%      | 85.88             | 28.72             | 23.75                 | 3.06                  | 2.77        | 144           | 395.04         | 11.58                 | 5.90         | 32.87                    | 50.35         | 32.03         | 85.43         | 46.55            | 164            | <b>753.59</b>  |
| Oruro        | 391,870          | 4.74%       | 15.86             | 9.60              | 4.60                  | 1.51                  | 0.24        | 31.81         | 106.34         | 3.45                  | 1.59         | 17.19                    | 22.23         | 117.47        | 0.00          | 0.00             | 117            | <b>277.85</b>  |
| Potosí       | 709,013          | 8.57%       | 7.02              | 2.73              | 2.24                  | 0.38                  | 0.03        | 12.40         | 192.41         | 6.57                  | 2.87         | 33.97                    | 43.41         | 117.47        | 0.00          | 0.00             | 117            | <b>365.69</b>  |
| Tarija       | 391,226          | 4.73%       | 17.37             | 8.61              | 4.17                  | 0.76                  | 0.03        | 30.95         | 106.17         | 3.10                  | 1.58         | 13.04                    | 17.72         | 150.87        | 0.00          | 0.00             | 151            | <b>305.71</b>  |
| Santa Cruz   | 2,029,471        | 24.53%      | 138.7             | 65.97             | 57.94                 | 14.75                 | 0.62        | 278.01        | 550.75         | 16.03                 | 8.22         | 25.00                    | 49.26         | 42.92         | 74.55         | 94.24            | 212            | <b>1,089.7</b> |
| Beni         | 362,521          | 4.38%       | 7.54              | 2.20              | 3.07                  | 0.39                  | 0.05        | 13.26         | 98.38          | 3.33                  | 1.47         | 17.82                    | 22.62         | 117.47        | 0.00          | 0.00             | 117            | <b>251.73</b>  |
| Pando        | 52,525           | 0.63%       | 0.98              | 0.50              | 0.32                  | 0.30                  | 0.13        | 2.23          | 14.25          | 0.40                  | 0.21         | 9.25                     | 9.86          | 117.47        | 0.00          | 0.00             | 117            | <b>143.82</b>  |
| <b>Total</b> | <b>8,274,325</b> | <b>100%</b> | <b>538.7</b>      | <b>178.82</b>     | <b>146.83</b>         | <b>26.38</b>          | <b>9.80</b> | <b>900.59</b> | <b>2,245.4</b> | <b>67.04</b>          | <b>33.52</b> | <b>234.62</b>            | <b>335.18</b> | <b>822.27</b> | <b>268.33</b> | <b>261.64</b>    | <b>1,352.2</b> | <b>4,833.4</b> |

**Fuente:** Datos calculados en base al Anexo I (Recursos de Coparticipación Tributaria de los Municipios) del Presupuesto General de la Nación 2006 y a los Recursos Adicionales para Presupuesto Reformulado de los Gobiernos Municipales 2006. También se utilizaron los Presupuestos Ejecutados 2006 de los Gob. Municipales. Todos los datos fueron obtenidos a través del Ministerio de Hacienda.

**Cuadro 13: UNIVERSIDADES PÚBLICAS - Transferencias recibidas**  
**Año 2006 - En millones de Bolivianos**

| Universidad                          | Ubicación  | Población 2001   |             | Coparticipación<br>Tributaria | IDH             |               |                                 |               | Total<br>Universidad |
|--------------------------------------|------------|------------------|-------------|-------------------------------|-----------------|---------------|---------------------------------|---------------|----------------------|
|                                      |            | Cant.<br>Hab.    | %           |                               | IDH<br>Recibido | Fondo de Niv. | Fondo<br>Compens.<br>LP, SC, CO | Total         |                      |
| UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO XAVIER     | Chuquisaca | 531,522          | 6.42%       | 36.06                         | 2.28            | 27.09         | -                               | 29.37         | 65.43                |
| UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRES      | La Paz     | 2,350,466        | 28.41%      | 159.46                        | 29.37           | 0.00          | 30.21                           | 59.58         | 219.04               |
| UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN SIMON       | Cochabamba | 1,455,711        | 17.59%      | 98.76                         | 8.01            | 21.36         | 11.64                           | 41.00         | 139.76               |
| UNIVERSIDAD TECNICA DE ORURO         | Oruro      | 391,870          | 4.74%       | 26.59                         | 29.37           | 0.00          | -                               | 29.37         | 55.95                |
| UNIVERSIDAD AUTONOMA TOMAS FRIAS (*) | Potosí     | 709,013          | 8.57%       | 48.10                         | 29.37           | 0.00          | -                               | 29.37         | 77.47                |
| UNIVERSIDAD MISAEL SARACHO           | Tarija     | 391,226          | 4.73%       | 26.54                         | 37.72           | 0.00          | -                               | 37.72         | 64.26                |
| UNIVERSIDAD GABRIEL RENE MORENO      | Santa Cruz | 2,029,471        | 24.53%      | 137.69                        | 10.73           | 18.64         | 23.56                           | 52.93         | 190.61               |
| UNIVERSIDAD TECNICA DEL BENI         | Beni       | 362,521          | 4.38%       | 24.59                         | 29.37           | 0.00          | -                               | 29.37         | 53.96                |
| UNIVERSIDAD DE PANDO                 | Pando      | 52,525           | 0.63%       | 3.56                          | 29.37           | 0.00          | -                               | 29.37         | 32.93                |
| <b>Total Universidades</b>           |            | <b>8,274,325</b> | <b>100%</b> | <b>561.36</b>                 | <b>205.57</b>   | <b>67.08</b>  | <b>65.41</b>                    | <b>338.06</b> | <b>899.42</b>        |

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos del Anexo I (Recursos de Coparticipación Tributaria de los Municipios) del Presupuesto General de la Nación 2006 y a los Recursos Adicionales para Presupuesto Reformulado de los Gobiernos Municipales 2006. También se utilizaron los Presupuestos Ejecutados 2006 de los Gob. Municipales. Todos los datos fueron obtenidos a través del Ministerio de Hacienda.

## **C. Endeudamiento de Prefecturas y Municipios <sup>15</sup>**

### **1. Antecedentes**

El marco normativo que rige el crédito público del gobierno central y de las prefecturas y municipios, está establecido desde la Constitución, las normas del sistema de inversión pública y financiamiento externo, la Ley del Sistema de Administración Financiera y Control Gubernamental (1990), en cuyo marco se desarrollaron otras disposiciones reglamentarias como las Normas Básicas del Sistema de Crédito Público (1998), así como también la Ley de Administración Presupuestaria (1999), y las leyes de presupuestos.

Adicionalmente, la ley de Mercado de Valores establece, para todas las entidades públicas descentralizadas, la posibilidad de hacer oferta pública de valores en el mercado nacional o extranjero.

### **2. Capacidad de endeudamiento**

A partir de la descentralización de gastos a municipios y de la desconcentración administrativa, conjuntamente con las nuevas responsabilidades, se le reconocieron a estos niveles la facultad de recurrir al uso del crédito público. Esto fue así dado que las responsabilidades descentralizadas eran principalmente las relacionadas con la inversión.

La responsabilidad de gestionar y asignar el financiamiento de la inversión pública es del Ministerio de Hacienda. Por su parte, las Normas Básicas del Sistema Nacional de Inversión Pública (NBSNIP-1996) establecen los mecanismos y procedimientos del acceso a fuentes de financiamiento interno y externo y facultan al Ministerio, a través de su cartera correspondiente, a la contratación de recursos externos de Organismos Financieros Multilaterales, Agencias de Cooperación y Gobiernos, para financiar el programa de inversión pública.

### **3. El Fondo de Desarrollo Regional.**

El Fondo de Desarrollo Regional (FNDR), creado en 1987 y el Ministerio de Hacienda, que canaliza recursos de organismos multilaterales y bilaterales, son los mayores proveedores de recursos para la inversión pública, aun, cuando éstos sean gestionados y comprometidos por las propias entidades subnacionales.

Este fondo es una institución pública, no bancaria, de carácter descentralizado, dedicada a contribuir al desarrollo local y regional financiando, mediante operaciones de crédito, proyectos de desarrollo de los gobiernos municipales, prefecturas, mancomunidades municipales, entidades descentralizadas, cooperativas que presten servicios públicos, empresas públicas, mixtas y otras que se consignen en los convenios bajo condiciones específicas.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Con la colaboración de Juan Argentino Vega y Juan Carlos García Ojeda.

<sup>16</sup> Para detalles de la cartera por tipo de sujeto de financiamiento e indicador de mora ver Anexo Estadístico.

El Fondo debe captar su financiamiento, lo que significa que en su mayor parte está originado en el financiamiento de organismos internacionales.

**Cuadro 14 Detalle de Programas con financiamiento externo al 31 de Octubre del 2006**

| Programa                             | Financiamiento<br>Financiador | Crédito<br>Vigente<br>Millones de Dolares |
|--------------------------------------|-------------------------------|---|
| PROSUB - 987/SF-BO                   | BID                           | 70,00                                     |
| MEJORAMIENTO DE BARRIOS - 1006/SF-BO | BID-PNSV                      | 44,23                                     |
| DUSAF - 1075/SF-BO                   | BID                           | 28,08                                     |
| PSAC - 3507-IDA-BO                   | BM                            | 2,4                                       |
| TELECOMUNICACIONES (EXPRONTER)       | GOBIERNO DE BOLIVIA           | 28,53                                     |
| PLABER (EXPRONER)                    | GOBIERNO DE BOLIVIA           | 3,01                                      |
| FONDO VIAL                           | GOBIERNO DE BOLIVIA           | 13,74                                     |
| PRIJ                                 | RECUPERACIÓN JAPÓN            | 27,12                                     |
| Total                                |                               | 217,11                                    |

### Proyectos elegibles de Inversión

- Transporte
- Agropecuaria
- Equipamiento Urbano
- Mercados Minoristas
- Casas de Gobierno
- Mercados mayoristas y matadero
- Terminales de transporte
- Etnoecoturismo
- Conservación, control y mejoramiento de calidad ambiental
- Saneamiento Básico
- Fortalecimiento Municipal
- Energía
- Salud-Educación
- Telecomunicaciones
- Centros de alfabetización digital
- Comunicación satelital

Por otra parte, la normativa establece las condicionalidades para la elegibilidad de los proyectos:

- Registro de inicio de operaciones de Crédito Público
- Cumplir con los límites de endeudamiento
- Cuentas regularizadas en Hacienda, FNDR FPS
- No financia refinanciamientos, compra de valores, capital de trabajo, gastos de administración
- Financia contrapartes del FPS
- Contrapartes diferenciadas (entre el 25% y el 15%) para cinco grupos de municipios en base a criterios de pobreza.

Estas condicionalidades, además de haber permitido un uso más responsable del endeudamiento, ha causado que no sean las más beneficiadas las regiones más pobres, que era uno de los objetivos (ya que los mismos debían contribuir a la disminución de la pobreza) y ha llevado a que los municipios más pobres financien sus inversiones por medio de las transferencias destinadas a tal fin.

#### **4. Los mecanismos de control del endeudamiento público subnacional**

De acuerdo a la ley SAFCO toda deuda pública de largo plazo (cuando excede el año) debe ser contraída por el Tesoro General de la Nación, por cuenta de éste ó por cuenta de la entidad beneficiaria que asume la responsabilidad del repago. Ello ha generado que cuando se otorga un préstamo a un municipio o prefectura, el proveedor asume que cuenta con el respaldo del gobierno central.

El control del crédito público se realiza por medio del Sistema de Tesorería y Crédito Público, el que es obligatorio para todas las entidades del sector público. Asimismo el Banco Central, además de regular el volumen del crédito, tiene la responsabilidad de llevar un registro de deuda pública interna y externa. En este último caso, no reconoce la deuda de las instituciones descentralizadas que no tenga la garantía del estado, como consecuencia de que la normativa de la misma, fue anterior a la delegación de estas capacidades, cuando los municipios y prefecturas sólo podían recurrir al endeudamiento con el gobierno central.

Por las Normas Básicas - Sistema de Crédito Público (ley 1178) y Ley de Administración Presupuestaria – se ha logrado contener el crecimiento explosivo del endeudamiento. Por las mismas se han introducido normas para la presupuestación y control del gasto, la prohibición de préstamos con recursos financieros interinstitucionales y la autorización de Hacienda para debitar de las cuentas fiscales recursos para el pago de la deuda contraída por medio del TGN, en el caso de que las instituciones no cumplan con sus compromisos, que al momento de la sanción se daba para el caso de municipios y prefecturas.

#### **Procedimiento para control del endeudamiento:**

Este conjunto de normas estipula:

- **la obligatoriedad de registrar el inicio de operaciones de endeudamiento** para una autorización previa de la contratación de endeudamiento interno y externo directo o indirecto, contingente, de corto o mediano plazo, con agentes públicos o privados, incluyendo gastos devengados no pagados;

Para el RIOCP se deberá informar:

- i) El tipo de operación que se solicita iniciar.
  - ii) El ámbito institucional y/o territorial en el que se encuentren las entidades del sector público solicitantes;
  - iii) Los alcances de la responsabilidad de la máxima autoridad ejecutiva de las entidades del sector público solicitantes; y,
  - iv) La capacidad del sector público para atender el servicio de la deuda.
- **la obligación de sujetarse a límites de endeudamiento;**
    - i) Demostrar su capacidad económica y su estado patrimonial, respetando los siguientes límites de endeudamiento:

- a. El servicio de la gestión corriente (amortizaciones a capital, intereses y comisiones) no podrá exceder el veinte por ciento (20%) de los ingresos corrientes recurrentes de la gestión anterior.
  - b. El valor presente de la deuda total no podrá exceder el doscientos por ciento (200%) de los ingresos corrientes de la gestión anterior.
  - c. Se establece un límite a la tasa de interés, que no podrá exceder la tasa LIBOR promedio de los 6 meses anteriores.
  - ii) Límite financiero anual del endeudamiento (territorial o sectorial), determinado en el Presupuesto aprobado por Ley para la gestión.
  - iii) Dar cumplimiento a lo dispuesto por las normas, cuando se trate de endeudamiento externo para destinados a proyectos de inversión.
- **se prohíbe la contratación de deuda no concesional salvo una autorización expresa;**
  - **se establecen mecanismos de apoyo para el reajuste financiero.**

Estas medidas presentarían problemas operativos, como por ejemplo el registro de los gastos devengados y no pagados, como así también el endeudamiento “contingente”, que se tradujeron en una inadecuada registración del endeudamiento subnacional, lo que dificultó el cumplimiento de verificar los límites para el endeudamiento, y como las restricciones al flujo neto de endeudamiento no concesional, o los mismos indicadores de liquidez y solvencia que se aplicaban a la deuda pública externa, no fueron fácilmente implementados en los niveles subnacionales, tanto en la definición del concepto como en los techos establecidos.

## **5. Las políticas de apoyo y reprogramación de la deuda subnacional**

A principios de 1999 las prefecturas y los municipios se encontraban en serios problemas de sobreendeudamiento, y existía un consenso de que el mismo obedecía al hecho de que *“..no habían podido adecuar sus estructuras de gastos, ni generar los recursos propios necesarios para la atención de obligaciones y responsabilidades transferidas por las Leyes de Descentralización Administrativa y Participación Popular, habiendo recurrido al endeudamiento hasta niveles que exceden los límites establecidos por las leyes..”* según dicen los considerandos del Decreto Supremo por el cual se establece un programa de asistencia financiera.

Las principales ciudades de Bolivia (La Paz, Santa Cruz y Cochabamba) enfrentaban una situación financiera crítica, amenazando con s la parálisis de los municipios, además de estar creando un riesgo muy importante para las finanzas nacionales y para el control del déficit fiscal consolidado del sector público. El déficit de estas ciudades alcanzaba en el año 2000, al 2,1% del PIB.

Fuente: Martínez Mrden, Jose A., Descentralización y Crédito Público RAF. Enero 2006

El Plan de Readecuación Financiera es un instrumento dirigido a las entidades públicas que habiendo superado los límites de endeudamiento o presentaban problemas fiscales y financieros , tiene como propósito establecer los ajustes fiscales que deberá implantar la entidad pública en un plazo no mayor a cinco años, para renovar sus posibilidades de acceso al crédito y garantizar a futuro su solidez económica y financiera.

Es decir, que aquellas entidades del sector público que superaban la regla del 20%/200% establecido en las NBSCP podían encuadrarse dentro de esos parámetros. Además este programa viene a dar cumplimiento a la Ley de Reactivación económica en la que se había comprometido al gobierno nacional a implementar durante el año 2000 un programa de saneamiento fiscal destinado a municipios con el objetivo de Recuperar la capacidad de endeudamiento, generar condiciones para el incremento de sus ingresos fiscales y para el mejoramiento de los programas de inversión.

Los objetivos específicos son los siguientes:

- a. Lograr que las entidades públicas, en un plazo no mayor a tres años, se adecuen a los límites de endeudamiento establecidos en las Normas Básicas del Sistema de Crédito Público y la Ley de Administración Presupuestaria, generando capacidad de pago y sostenibilidad de la deuda.
- b. Contribuir a que las entidades públicas inicien e implementen medidas tendientes hacia su saneamiento fiscal sostenido.
- c. Disminuir el nivel de dependencia financiera de las entidades públicas, respecto de los recursos asignados por ley, apoyando sus esfuerzos tendientes a lograr mayor crecimiento y generación de recursos propios.
- d. Racionalizar el gasto corriente de las entidades públicas, enmarcándolo en los parámetros establecidos en las normas legales sobre el uso de sus recursos.
- e. Mejorar los niveles de la inversión, a través de la generación de mayores excedentes financieros.
- f. Facilitar a las entidades públicas la renegociación o el refinanciamiento de su deuda, a fin de aliviar el servicio de la misma.
- g. Captar recursos de organismos internacionales para el saneamiento fiscal que incluye el refinanciamiento de la deuda y el financiamiento de proyectos de inversión.

Para el caso de los municipios, como su problema de endeudamiento era de carácter estructural, se formuló un plan de asistencia financiera y técnica, que incluía lo pertinente a deuda, gastos e ingresos, fortaleciéndolos en sus sistemas de administración financiera y para mejorar la recaudación de sus tributos.

Se establece un procedimiento por el cual el gobierno nacional, emite título a favor de los municipios que hayan suscripto convenios de PRF, en **calidad de adelantos de coparticipación tributaria**. Estos bonos a su vez están garantizados con el Fondo de Garantía y son destinados a complementar el refinanciamiento de la deuda Municipal

El saldo de la deuda en los municipios PRF había alcanzado una cifra cercana a los 234 millones de dólares en el año 2000, la proporción mas grande de la deuda era con el sector privado (128 millones).

Fuente: Martínez Mrden, Jose A., Descentralización y Crédito Público RAF. Enero 2006

Si bien este programa ha logrado medianamente sus objetivos en tanto ha logrado que muchos municipios logren encuadrarse dentro de los parámetros límites establecidos en la norma, en los hechos significó que ha venido a “formalizar” que el garante final de la deuda municipal (y de las prefecturas) no es otro que el gobierno nacional.

Esto se estima que ha contribuido a aumentar el “moral hazard”.

Una de las críticas sobre endeudamiento subnacional apunta a que si bien se había procedido bien con respecto al alivio de la deuda, no se ha atacado el origen del

problema, que es la falta de generación de recursos propios de las entidades. Como tampoco que exista una política nacional clara a lo largo del tiempo

Uno de los aspectos salientes es que si bien el Sistema está diseñado para que exista una total transparencia en el nivel de endeudamiento del Gobierno Nacional, de Prefecturas y de Municipios, la misma aun no es de fácil acceso. La Oficina de Crédito Público del Ministerio de Hacienda cuenta con la página de Internet diseñada para incluir esta información, pero a la fecha de emisión de este informe aun no está incluida.

## **6. La ley de Administración Presupuestaria (Ley 2042) y el financiamiento internacional**

Esta ley introduce la obligación de que todas las donaciones y créditos externos recibidos para gastos de capital, gastos corrientes y aplicaciones financieras que no hayan sido incluidos en el Presupuesto General de la Nación aprobado anualmente, deban ser incorporados por el Ministerio de Hacienda en los presupuestos de las instituciones, para su ejecución presupuestaria correspondiente, debiendo informar de estos hechos al Honorable Congreso Nacional semestralmente. De esta manera se procura que, por el hecho de recibir estos préstamos o donaciones con posterioridad a la aprobación del presupuesto, no se ocasionará que no se contabilizara correctamente.

No se incluye esta misma norma para el caso de los municipios, ya que éstos tienen la capacidad de gestionar el financiamiento externo.

## **7. El sistema de Calificación de Riesgo Municipal.**

Por el Decreto Supremo N° 26.868 (aprobado en diciembre 2002) se instituye el Sistema de Calificación de Riesgo de Gobiernos Municipales. El mismo surge como respuesta al hecho de que los municipios habían comprometido sus recursos de la coparticipación tributaria para el pago de sus obligaciones financieras por operaciones de “débito automático” que estaban propiciando un sobreendeudamiento. Con este sistema se transparentarían todas las operaciones de endeudamiento de manera que los operadores de financiamiento cuenten con la misma información.

El sistema establece la obligatoriedad para los municipios de someterse y publicar una Calificación de Riesgo por parte de una empresa especializada, como requisito previo para poder acceder a cualquier operación de crédito. Mantiene como requisito el primer paso establecido por las Normas Básicas que es el RIOCP.

La obligatoriedad de la Calificación se establece para los municipios con población superior a los 50.000 y para operaciones posteriores a Julio de 2003.

## **8. Límites al Débito Automático**

Se establecen topes para comprometer para el “goteo” de las cuentas de coparticipación:

- ⇒ Los Gobiernos Municipales no podrán comprometer recursos para el pago de su deuda, a través del mecanismo del “débito automático”, por más del 50% del valor total de su coparticipación tributaria de cada trimestre.
- ⇒ Aquellos Gobiernos Municipales que, al 30 de junio de 2003, excedan el porcentaje mencionado, no podrán aplicar el mecanismo de “débito automático”

con cargo a sus recursos de coparticipación a nueva deuda, hasta tanto no se encuentren de nuevo por debajo del límite del 50%.

## **9. Publicación de Información**

- ⇒ El Ministerio de Hacienda, publicará de manera mensual, la información relativa a los recursos de los Gobiernos Municipales, incluyendo el presupuesto aprobado y la ejecución de desembolsos de los recursos de: coparticipación tributaria, alivio de deuda (HIPC), recursos propios y otros; así como, los compromisos para el servicio de la deuda asumidos con cargo a dichos recursos y los recursos disponibles.
- ⇒ Las entidades públicas del Gobierno Nacional, Prefecturas y Gobiernos Municipales que generen o recopilen información relacionada al párrafo anterior, estarán en la obligación de proporcionar la misma al Ministerio de Hacienda, en los formatos y frecuencias que éste defina, para fines de su consolidación y publicación.

Esta información se encuentra disponible en los sitios del Ministerio de Hacienda y es de fácil acceso. Lo que aun resta incorporar es justamente la referida al endeudamiento municipal y como también aquellas que correspondan a prefecturas.

La **CENTRAL DE INFORMACIÓN Y RIESGO (CIR)**, es un instrumento nacional que tiene como objetivo contribuir a la transparencia, disciplina y sostenibilidad fiscal de los gobiernos y administraciones subnacionales, mediante la difusión de información e indicadores financieros hacia los distintos agentes del mercado y público en general.

Cumple los siguientes objetivos específicos:

- Centralizar la información de los distintos sistemas y entidades que tienen como función la obtención de información financiera de los gobiernos y administraciones subnacionales.
- Administrar la información fiscal y financiera reportada a la Central para su adecuado procesamiento y evaluación.
- Generar análisis y reportes periódicos sobre la situación financiera y el desempeño fiscal de los gobiernos y administraciones subnacionales.
- Difundir la información financiera de los gobiernos y administraciones subnacionales y los reportes sobre la evaluación del desempeño fiscal.
- Establecer los procesos, procedimientos y mecanismos para garantizar el mantenimiento y flujo de información desde las entidades y sistemas fuente.
- Medir el desempeño fiscal de los gobiernos y administraciones subnacionales y obtener un ranking ordenado según los resultados
- Difundir ampliamente los resultados obtenidos con la medición del desempeño fiscal.

Este sistema tiene previsto brindar información financiera tal como los indicadores de desempeño y análisis de desempeño, pero aún no ha sido puesta a disposición del público.

## **10. Situación del endeudamiento subnacional a octubre del 2005**

- ⇒ El total de la deuda subnacional es de 528 millones de dólares.
- ⇒ 1. Las alcaldías adeudan un total de 268 millones de dólares. La deuda está concentrada en los municipios grandes y medianos. El 8% es deuda externa y 92% deuda interna.
- ⇒ 2. Las prefecturas adeudan 260 millones de dólares. El 37% es deuda externa y el 63% es deuda interna.
- ⇒ 3. El principal financiador interno es el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) con una cartera de 160 millones de dólares con créditos a municipios y prefecturas.

FUENTE: García Salaues Alfonso, Descentralización Fiscal en Bolivia Octubre de 2005

## **D. Relación Financiera de los Gobiernos Departamentales y Municipales con la Cooperación Internacional <sup>17</sup>**

### **1. Calidad de la gestión fiscal de Municipalidades y Prefecturas**

Tal como se ha descrito al tratar el fenómeno boliviano de descentralización hacia los Municipios, y de desconcentración y transferencias administrativas respecto de Prefecturas y de manera especial en los apartados I.F.2 y I.F.3. de este documento, en general, puede concluirse que el marco normativo para la gestión fiscal de los niveles subnacionales de gobierno de Bolivia es sólido.

No obstante, como también se ha señalado, existen deficiencias de aplicación en lo que concierne a preparación y ejecución del presupuesto, controles internos, contabilidad y presentación de informes financieros, auditoría y transparencia.

Estas limitaciones son responsables, al menos en parte, de una evidente disfunción de los niveles subnacionales de gobierno actual, en términos de capacidad de gasto y ejecución de proyectos.

La contundencia de esta afirmación, nace a partir del convencimiento de que la gestión fiscal de Bolivia constituye un claro ejemplo de un severo error de enfoque desde lo jurídico y el análisis económico, donde habitualmente existe negligencia respecto de los aspectos gerenciales. Esto es, erróneamente, se establece una relación directa entre políticas e instrumentos con resultados, dejando de lado el hecho de que existe un aparato institucional que, al final, resulta ser el verdadero responsable por los resultados.

Es sabido que los resultados obtenidos en una gestión fiscal, dependen directamente de una adecuada formulación de políticas y estrategias, una correcta selección de instrumentos, de la ausencia de errores de presupuestación o directamente, de fallas de ejecución. Al mismo tiempo, las falencias en los resultados pueden originarse en deficiencias tales como ausencia del apoyo comprometido de los cuadros políticos, o características culturales que neutralizan al mejor instrumento.

En el caso de los niveles subnacionales de gobierno en Bolivia, esta deficitaria capacidad de gasto y ejecución de proyectos, queda en principio verificada con el análisis desarrollado respecto de la subutilización (ineficiencia) de recursos financieros. Esto se trata en el apartado I.C.1 y en el Anexo Estadístico de este documento, respecto de los importantes saldos azules de las cuentas públicas correspondientes a Prefecturas y Municipios.

### **2. El caso de los recursos HIPC II - Bolivia**

Si se considera la situación de los fondos a disposición de los gobiernos municipales provenientes del esquema HIPCII (alivio de deuda para Bolivia) se puede claramente visualizar la citada falta de capacidad de gasto.

Durante el ejercicio fiscal 2005 los municipios en su conjunto contaron con un volumen de recursos (medido en pesos bolivianos) que arrancó con un saldo acumulado inicial de 204 millones a los que se les adicionaron desembolsos por otros 314 millones,

---

<sup>17</sup> Con la colaboración de Juan Argentino Vega y Juan Carlos García Ojeda.

alcanzándose una disponibilidad total de 519 millones. Frente a esto, el nivel de gasto ejecutado fue de 302 millones entregando un saldo sin utilizar equivalente a 210 millones.

Es oportuno recordar que los destinos (aplicaciones sectoriales) de estos recursos, son para atender brechas sociales y de estructuración primaria de la economía. La matriz de clasificación de destinos prevé tres grandes divisiones:

- SALUD: mantenimiento, insumos, capacitación y equipamiento.
- EDUCACION: mantenimiento, materiales y servicios, capacitación, equipamiento
- INFRAESTRUCTURA: productiva, social, transversal, otras

De la performance informada para el ejercicio 2005, se destaca:

- El total general de municipios apenas alcanzó un nivel de gasto equivalente al 59% de los desembolsos realizados al sistema;
- Sectorialmente, el destino Salud es el de menor grado de realización, entregando solamente un gasto del 38% de los desembolsos;
- Regionalmente, los municipios incluidos en Pando son los de mayor utilización de los desembolsos (84%), mientras que el agregado de Tarija y Cochabamba muestra los menores niveles (52% y 51%);
- El Departamento de Chuquisaca, aglutina a los municipios con menor nivel de utilización de desembolsos en los destinos Salud (25%) y Educación (36%)

En el siguiente cuadro se puede visualizar en detalle esta información.

**Cuadro 15 Ejecución De Recursos HIPC II –Bolivia**  
**Gobiernos Municipales Por Departamento**  
**Periodo: 01/ene/2005 Al 31/dic/2005**

| TOTALES<br>MUNICIPALES p/<br>DEPARTAMENTO | GASTOS vs DESEMBOLSOS (%) |              |              |              |
|---|---------------------------|--------------|--------------|--------------|
|   | SALUD                     | EDUCACION    | INVERS. P.S. | TOTAL        |
| <b>CHUQUISACA</b>                         | 25,40                     | 36,30        | 66,00        | 57,40        |
| <b>LA PAZ</b>                             | 37,30                     | 66,20        | 60,60        | 58,20        |
| <b>COCHABAMBA</b>                         | 37,10                     | 37,40        | 61,60        | 52,40        |
| <b>ORURO</b>                              | 47,60                     | 65,00        | 62,70        | 61,40        |
| <b>POTOSI</b>                             | 34,90                     | 89,10        | 72,90        | 68,80        |
| <b>TARIJA</b>                             | 31,70                     | 69,20        | 51,90        | 51,30        |
| <b>SANTA CRUZ</b>                         | 41,60                     | 74,70        | 72,40        | 67,30        |
| <b>BENI</b>                               | 74,30                     | 72,20        | 71,30        | 71,60        |
| <b>PANDO</b>                              | 81,70                     | 80,80        | 84,10        | 83,90        |
| <b>TOTAL GENERAL</b>                      | <b>38,00</b>              | <b>60,00</b> | <b>61,80</b> | <b>58,30</b> |

**Fuente:** elaboración propia sobre la base información de *Dossier Estadístico 1990-2005*, Unidad de Programación Fiscal, VMTCyCP-MH (La Paz, 2006) págs. 75/80

## E. Estadísticas de las Finanzas Públicas: Gasto y Recursos del Gobiernos Nacional, Departamental y Municipal. Recursos Tributarios (Petroleros y No Petroleros)<sup>18</sup>

Cuadro 16: Indicadores

| Departamento         | PBI<br>2004<br>Mill. de<br>Bs | Población          |                    | Educación Pública Año 2004    |                      |               |               | Bonosol 2005                         |                                    |
|----------------------|-------------------------------|--------------------|--------------------|-------------------------------|----------------------|---------------|---------------|--------------------------------------|------------------------------------|
|                      |                               | Cant.<br>Hab. 2001 | Cant.<br>Hab. 2006 | Unidades<br>Educ.<br>(número) | Matrícula<br>Pública | Docentes      | Edificios     | Cantidad<br>de<br>Beneficia-<br>rios | Monto<br>Pagado<br>Mill. de<br>Bs. |
| Chuquisaca           | 1,047.4                       | 531,522            | 611,658            | 1,163                         | 153,323              | 6,485         | 1,099         | 32,873                               | 59.17                              |
| La Paz               | 5,003.2                       | 2,350,466          | 2,672,794          | 3,838                         | 680,025              | 28,241        | 3,478         | 141,214                              | 254.19                             |
| Cochabamba           | 3,191.5                       | 1,455,711          | 1,709,806          | 2,328                         | 421,148              | 16,346        | 2,039         | 81,039                               | 145.87                             |
| Oruro                | 1,066.4                       | 391,870            | 437,132            | 686                           | 121,875              | 5,881         | 611           | 27,705                               | 49.87                              |
| Potosí               | 989.3                         | 709,013            | 772,579            | 2,179                         | 232,231              | 10,312        | 2,060         | 48,428                               | 87.17                              |
| Tarija               | 894.5                         | 391,226            | 471,564            | 719                           | 114,981              | 4,493         | 627           | 24,068                               | 43.32                              |
| Santa Cruz           | 5,032.3                       | 2,029,471          | 2,467,441          | 2,567                         | 613,391              | 20,757        | 2,018         | 70,374                               | 126.67                             |
| Beni                 | 672.3                         | 362,521            | 414,755            | 771                           | 119,540              | 5,162         | 667           | 13,861                               | 24.95                              |
| Pando                | 136.5                         | 52,525             | 69,540             | 253                           | 16,738               | 880           | 241           | 1,342                                | 2.42                               |
| <b>Total Bolivia</b> | <b>18,033.7</b>               | <b>8,274,325</b>   | <b>9,627,269</b>   | <b>14,504</b>                 | <b>2,473,252</b>     | <b>98,557</b> | <b>12,840</b> | <b>440,904</b>                       | <b>793.63</b>                      |

**Fuente:** Datos calculados en base al Anexo I (Recursos de Coparticipación Tributaria de los Municipios) del Presupuesto General de la Nación 2006 y a los Recursos Adicionales para Presupuesto Reformulado de los Gobiernos Municipales 2006. También se utilizaron los Presupuestos Ejecutados 2006 de los Gob. Municipales. Todos los datos fueron obtenidos a través del Ministerio de Hacienda y de la Página del Instituto Nacional de Estadística. Los datos referidos a Educación fueron obtenidos del Ministerio de Educación y Culturas

Cuadro 17: Indicadores en %

| Departamento         | PBI<br>2004<br>Mill. de<br>Bs | Población             |                       | Educación Pública Año 2004    |                      |              |              | Bonosol 2005                         |                                |
|----------------------|-------------------------------|-----------------------|-----------------------|-------------------------------|----------------------|--------------|--------------|--------------------------------------|--------------------------------|
|                      |                               | Cant.<br>Hab.<br>2001 | Cant.<br>Hab.<br>2006 | Unidades<br>Educ.<br>(número) | Matrícula<br>Pública | Docentes     | Edificios    | Cantidad<br>de<br>Beneficia-<br>rios | Monto<br>Pagado<br>Mill. de Bs |
| Chuquisaca           | 5.8                           | 6.4                   | 6.4                   | 8.0                           | 6.2                  | 6.6          | 8.6          | 7.5                                  | 7.5                            |
| La Paz               | 27.7                          | 28.4                  | 27.8                  | 26.5                          | 27.5                 | 28.7         | 27.1         | 32.0                                 | 32.0                           |
| Cochabamba           | 17.7                          | 17.6                  | 17.8                  | 16.1                          | 17.0                 | 16.6         | 15.9         | 18.4                                 | 18.4                           |
| Oruro                | 5.9                           | 4.7                   | 4.5                   | 4.7                           | 4.9                  | 6.0          | 4.8          | 6.3                                  | 6.3                            |
| Potosí               | 5.5                           | 8.6                   | 8.0                   | 15.0                          | 9.4                  | 10.5         | 16.0         | 11.0                                 | 11.0                           |
| Tarija               | 5.0                           | 4.7                   | 4.9                   | 5.0                           | 4.6                  | 4.6          | 4.9          | 5.5                                  | 5.5                            |
| Santa Cruz           | 27.9                          | 24.5                  | 25.6                  | 17.7                          | 24.8                 | 21.1         | 15.7         | 16.0                                 | 16.0                           |
| Beni                 | 3.7                           | 4.4                   | 4.3                   | 5.3                           | 4.8                  | 5.2          | 5.2          | 3.1                                  | 3.1                            |
| Pando                | 0.8                           | 0.6                   | 0.7                   | 1.7                           | 0.7                  | 0.9          | 1.9          | 0.3                                  | 0.3                            |
| <b>Total Bolivia</b> | <b>100.0</b>                  | <b>100.0</b>          | <b>100.0</b>          | <b>100.0</b>                  | <b>100.0</b>         | <b>100.0</b> | <b>100.0</b> | <b>100.0</b>                         | <b>100.0</b>                   |

**Fuente:** Datos calculados en base al Anexo I (Recursos de Coparticipación Tributaria de los Municipios) del Presupuesto General de la Nación 2006 y a los Recursos Adicionales para Presupuesto Reformulado de los Gobiernos Municipales 2006. También se utilizaron los Presupuestos Ejecutados 2006 de los Gob. Municipales. Todos los datos fueron obtenidos a través del Ministerio de Hacienda y de la Página del Instituto Nacional de Estadística. Los datos referidos a Educación fueron obtenidos del Ministerio de Educación y Culturas

<sup>18</sup> Con la colaboración de María Julia Zapata.



**Cuadro 18: Indicadores Per Capita**

| Departamento         | PBI 2004        | Educación Pública Año 2004           |                   |                           |                            | Bonosol 2005              |                   |
|----------------------|-----------------|--------------------------------------|-------------------|---------------------------|----------------------------|---------------------------|-------------------|
|                      |                 | Unidades Educativas (cada 1000 hab.) | Matrícula Pública | Docentes (cada 1000 hab.) | Edificios (cada 1000 hab.) | Cantidad de Beneficiarios | Importe Cancelado |
| Chuquisaca           | 1,970.73        | 2.19                                 | 0.29              | 12.20                     | 2.07                       | 0.06                      | 111.32            |
| La Paz               | 2,128.63        | 1.63                                 | 0.29              | 12.02                     | 1.48                       | 0.06                      | 108.14            |
| Cochabamba           | 2,192.41        | 1.60                                 | 0.29              | 11.23                     | 1.40                       | 0.06                      | 100.21            |
| Oruro                | 2,721.37        | 1.75                                 | 0.31              | 15.01                     | 1.56                       | 0.07                      | 127.26            |
| Potosí               | 1,395.37        | 3.07                                 | 0.33              | 14.54                     | 2.91                       | 0.07                      | 122.95            |
| Tarija               | 2,286.43        | 1.84                                 | 0.29              | 11.48                     | 1.60                       | 0.06                      | 110.73            |
| Santa Cruz           | 2,479.64        | 1.26                                 | 0.30              | 10.23                     | 0.99                       | 0.03                      | 62.42             |
| Beni                 | 1,854.52        | 2.13                                 | 0.33              | 14.24                     | 1.84                       | 0.04                      | 68.82             |
| Pando                | 2,599.25        | 4.82                                 | 0.32              | 16.75                     | 4.59                       | 0.03                      | 45.99             |
| <b>Total Bolivia</b> | <b>2,179.48</b> | <b>1.75</b>                          | <b>0.30</b>       | <b>11.91</b>              | <b>1.55</b>                | <b>0.05</b>               | <b>95.91</b>      |

**Fuente:** Datos calculados en base al Anexo I (Recursos de Coparticipación Tributaria de los Municipios) del Presupuesto General de la Nación 2006 y a los Recursos Adicionales para Presupuesto Reformulado de los Gobiernos Municipales 2006. También se utilizaron los Presupuestos Ejecutados 2006 de los Gob. Municipales. Todos los datos fueron obtenidos a través del Ministerio de Hacienda y de la Página del Instituto Nacional de Estadística. Los datos referidos a Educación fueron obtenidos del Ministerio de Educación y Culturas

## **F. Procesos de Información y Rendición de Cuentas de los Ingresos Públicos de Departamentos y Municipios <sup>19</sup>**

### **1. Introducción**

El marco jurídico por el que se rige la Gestión de las Finanzas Públicas de Bolivia puede calificarse de satisfactorio. Se encuentra articulado alrededor de tres leyes que puntualizan las funciones fiscales de un Ministerio de Hacienda, de entidades ejecutoras, del Poder Legislativo y de la Contraloría General de la República:

- Ley de Administración y Control Gubernamental SAFCO (1990);
- Ley 1551 de Participación Popular (1994), y
- Ley 1654 de Descentralización Administrativa (1995).

Sin embargo, si bien se ha establecido un sólido marco jurídico enmarcado en un enfoque *aggiornado* de la administración financiera gubernamental, la realidad muestra que los sistemas del gobierno no entregan información suficientemente confiable para evaluar su desempeño.

En Bolivia, lamentablemente se observa la presencia de un error bastante común en el ámbito de las administraciones públicas latinoamericanas, esto es, el agotamiento de los esfuerzos de reforma administrativa financiera en la estructuración jurídica de los sistemas, olvidando o al menos descuidando, la enorme significación que tienen los aspectos gerenciales al momento de asegurar el éxito de cualquier proceso en el que se vinculan recursos humanos, financieros y materiales. En este caso, el factor de diferenciación es precisamente, la Gerencia Fiscal, que asume un rol fundamental en la traducción de las políticas, la aplicación de los instrumentos, la conducción de las acciones y el monitoreo, a tal punto que se la debe considerar responsable por los resultados (Accountability).

En otras palabras, el desafío está en asegurar el verdadero cumplimiento de estas leyes, en el marco de un contexto de una limitada capacidad institucional.

Sobre la pertinencia de esta calificación de satisfactorio asignada el marco jurídico de la gestión de las finanzas públicas, resulta ciertamente posible señalar falencias respecto de la instrumentación del marco jurídico, pero se trata justamente de problemas de gerenciamiento (fuerte gravitación de elementos vinculados a la voluntad política, la logística y el recurso humano en sí mismo) no adjudicables al andamiaje jurídico previsto para la gerencia fiscal. En este sentido, las críticas que pudieran darse relacionadas con la falta de realismo de las estimaciones presupuestarias, o la posibilidad legislativa de acrecentar presupuestos mediante aumento del endeudamiento y/o la estimación de recursos, resultan claros ejemplos de situaciones relacionadas con la actuación en el primer caso, y con el orden de prelación de las leyes en Bolivia, donde actualmente la única posibilidad para restringir una potestad legislativa está circunscripta a su inclusión en el texto constitucional.

---

<sup>19</sup> Con colaboración de Juan Argentino Vega y Juan Carlos García Ojeda.

## **2. Aspectos Destacados**

De la toma de inventario y entrevistas realizadas como parte del trabajo de campo, es posible señalar (en línea con diversos estudios consultados) la presencia de un grupo de elementos que afectan el manejo y control de las finanzas públicas.

Entre éstos, resaltan los siguientes:

- El SIGMA (Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa), implantado en las entidades del Gobierno Central, es utilizado también en instituciones públicas descentralizadas (Directorio Unificado de Fondos, Aduanas, Sistema Nacional de Caminos, y en universidades de gestión pública). Sin embargo, a nivel municipios, solamente La Paz y Cochabamba habrían implantado este sistema integrado. A su vez, el Plan de Cuentas Nacional también fue preparado principalmente para el Gobierno Central, por lo que su inflexibilidad es un obstáculo para satisfacer las necesidades de información de los gobiernos subnacionales (prefecturas y municipios).
- No obstante los importantes avances logrados con SIGMA y SICOM (Sistema Integrado de Contabilidad Municipal), aún no se cuenta con sistemas de información integrados para hacer seguimiento y evaluación de la calidad del gasto público.
- El Presupuesto General de la Nación no es un verdadero instrumento de planificación de las finanzas públicas y de los planes de desarrollo o de lucha contra la pobreza. Esto es así, por cuanto el método presupuestario utilizado invariablemente incrementa el gasto sobreestimando los ingresos (se da más importancia al procedimiento y al gasto inercial que a las estrategias de desarrollo del Gobierno de Bolivia) y por sobre todo, carece de un sistema de formulación y seguimiento por resultados.
- La afirmación anterior, es consecuencia de otro gran déficit, como es que no se disponga de una clasificación funcional del presupuesto, por lo que no es sencillo establecer mediciones directas sobre costos de programas de gasto público ni menos aún hacer evaluaciones de impacto y seguimiento de políticas públicas. En definitiva, no es posible realizar evaluaciones del gasto público por resultados.
- La ley del Sistema de Administración, Fiscalización y Control Gubernamental del Sector Público Boliviano (SAFCO), permite disponer de una legislación muy completa, comprensiva y avanzada para regir la administración y recursos públicos desde el punto de vista financiero. Sin embargo, su aplicación ha sido lenta, tanto por algunas complejidades implícitas (no siempre adecuadas y aplicables para todas las instituciones públicas descentralizadas y autónomas) como por la falta de continuidad administrativa y de capacitación profesional. Peor aún, no obstante el tiempo transcurrido, aparentemente no existe una estrategia institucional para acompañar el proceso de implementación de la Ley SAFCO, sino por el contrario, se percibe en la actualidad una animosidad política encontrada con la idea de lograr su consolidación (a modo de ejemplo, basta citar artículos incluidos en el sitio web del Ministerio de Descentralización)
- Los gobiernos locales (prefecturas y municipios) tienen un débil sistema de información para fines de seguimiento y evaluación manteniendo a su vez, fuertes retrasos en el envío de información al gobierno central.

- En general, el marco de la gestión financiera para los municipios aparece sólido. No obstante, aparecen deficiencias en su aplicación, en lo relacionado con el control interno. En el caso de los municipios pequeños, el problema se agrava por deficiencias del sistema de contabilidad y desconocimiento de los requisitos reglamentarios.
- La realidad a partir la Ley de Descentralización Administrativa que confirió a las Prefecturas funciones más importantes (desarrollo regional en la prestación de servicios) no ha alcanzado los niveles de desempeño esperados.
- En general el control y auditoría interna, tanto en el gobierno central como en los subnacionales, es cuando menos débil. Esta aseveración surge de los informes de supervisión y evaluación realizados por la Contraloría General de la República-CGR. No obstante que la CGR ha retomado el mandato legal y se muestra actualmente más proactiva para capacitar a los agentes públicos (como los recientes casos de cursos sobre administración pública desarrollados en lenguaje aborígen encarados desde el CENCAP) la mejora en el ambiente de control no es todavía significativa. Evidentemente, el problema relacionado con las falencias en la aplicación de un moderno enfoque de control interno responden a la necesidad de concientizar a los funcionarios administradores (apoyo del nivel ejecutivo) no sólo en la importancia y necesidad de su instrumentación, sino en las consecuencias personales de su no adopción, para lo cual, la presencia y rol de la Contraloría General de la República en este aspecto, debe ser decididamente potenciado y asegurado.
- La CGR cumple su misión de entidad fiscalizadora suprema e independiente y hace esfuerzos para el seguimiento de las recomendaciones de auditoría emitidas. No obstante, el retraso de los responsables en la presentación de los informes financieros y sobre todo, la falta de seguimiento por parte del Congreso conspiran con el objetivo de lograr mejoras en la gestión financiera del sector público (gobierno central y subnacionales)
- Como cierre del circuito del control no sólo financiero, sino de gestión de las diferentes jurisdicciones de gobierno, nos encontramos con un Poder Legislativo que aparentemente no poseería la capacidad técnica para llevar adelante actividades de monitoreo y evaluación del presupuesto, su ejecución, ni las rendiciones y/o observaciones enviadas por CGR. Se suma entonces, la necesidad de dar forma a una oficina/equipo técnico dentro del ámbito del Congreso.
- En resumen, más allá de las falencias de los reportes con información financiera y sus debidos controles, se destaca la inexistencia de datos no financieros crudos y complejos, tanto por el lado de la oferta (provisión y producción pública de bienes y servicios) como del lado de la demanda (información social sectorial) tal que puedan definirse objetivos y metas estratégicas con indicadores que permitan evaluar el desempeño público y sus impactos o resultados.

### **3. Necesidad de mejoras en la gestión financiera**

A partir de la identificación de los aspectos destacados, de forma independiente de los resultados finales del proceso de definición de nuevas autonomías que transita actualmente Bolivia y, aún colocados en una hipótesis de mínima que simplemente implique seguir la profundización de la desconcentración administrativa o una

descentralización sin autonomía (con dominio de una relación principal agente en ambos casos) se hace necesario previamente conseguir:

- Generalización completa del sistema de información financiera (SIGMA) atendiendo en algunos casos las realidades de disponibilidad de comunicaciones.
- Desarrollo de información no financiera articulada con el proceso presupuestario y de ejecución y control, requisito imprescindible para instrumentar el primer nivel de verdadero control de gestión.
- Recrear las funciones del control interno, con mecanismos de incentivo para los administradores, esto es, el órgano de control externo (CGR) debe disponer de esquemas sancionatorios directos frente a la inexistencia o inactividad de esta función, además de controlar el funcionamiento de los mismos. Como en el caso de la administración tributaria, se debe aquí concientizar al funcionariado que existe un doble riesgo; el de detección de la infracción y el de sanción concreta por la misma.
- Articular con el Congreso el efectivo seguimiento de los informes de CGR, exigiendo el cumplimiento de las observaciones formuladas, dando así fuerza al esquema sancionatorio previsto.
- En caso de darse dentro de la Asamblea Constituyente el escenario de nuevas autonomías subnacionales (generalizada o regional), debe anticiparse el hecho que entre otras cosas, la autonomía implicará la atribución de controlarse a sí mismo, por lo que el rol de CGR cambiará respecto de los nuevos actores emergentes, debiendo entonces articularse mecanismos de control para el caso de, por ejemplo, transferencias condicionadas desde el gobierno central a los subnacionales.
- Más aún, la posibilidad de autonomías subnacionales, hace recomendable prever la elaboración de normas de responsabilidad fiscal a nivel nacional y departamental.

Todas estas decisiones conducen, sin duda, a aplicar principios de gobernabilidad que establecerían mayor transparencia e integridad del presupuesto, presentación de informes presupuestarios y financieros comprensibles, frecuentes y oportunos, amplio acceso a la información, transparencia y supervisión de la gestión de las finanzas públicas y mejores controles internos para la gestión financiera pública.

## II. La Asamblea Constituyente

### A. Documentos de base y estado de la discusión de la descentralización<sup>20</sup>

#### 1. La Constitución Política del Estado y su proceso de Reforma.

La Constitución Política del Estado vigente es la Ley N° 2650 abril del 2004. Durante la presidencia del Dr. Carlos Mesa (2003-2005) se modifica introduciendo nuevas formas de participación ciudadana: El Referéndum y la Asamblea Constituyente.

Estos institutos habían sido reclamados por las unidades territoriales de base.

Se reformulan 15 Artículos.

- En el artículo 1° ahora se define al Estado como Social, Democrático y de Derecho superando un vacío Constitucional que data desde la creación como República en 1825. Se añade la característica participativa a la práctica democrática
- En el artículo 4 establece: “**El pueblo delibera y gobierna** por medio de sus **representantes y mediante la Asamblea Constituyente, la iniciativa Legislativa Ciudadana y el Referéndum,....**”
- Por el artículo 222 se incorpora a las asociaciones ciudadanas no partidarias para la postulación de cargos electivos. “La Representación Popular se ejerce a través de los partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas, con arreglo a la presente Constitución y las leyes.”

Estas modificaciones permiten a las agrupaciones ciudadanas postular directamente candidatos a Presidente, Vicepresidente, Senadores y Diputados, Concejales, Alcaldes y Agentes Municipales, en igualdad de condiciones

- En el artículo 230, se establece que la Constitución puede ser parcialmente reformada, previa declaración de la necesidad de la reforma, la que se determinará con precisión en una Ley ordinaria aprobada por dos tercios de los miembros presentes en cada una de las Cámaras.

Este procedimiento se lo considera rígido porque se tramita en dos períodos constitucionales, en el primero se aprueba una ley declaratoria de necesidad de la reforma y en el segundo se vuelve a considerar íntegramente, con el procedimiento legislativo usual en cada uno de ellos, salvo que la aprobación requiere la mayoría especial de los dos tercios.

- Se reforma el Artículo 232, se incorpora la posibilidad de reforma total de la Constitución, reservándose para la Asamblea Constituyente esta facultad:

**“La Reforma total de la Constitución Política del Estado es potestad privativa de la Asamblea Constituyente....., será sancionada por dos tercios de voto de los miembros presentes del H. Congreso Nacional y no podrá ser vetada por el Presidente de la República.”**

---

<sup>20</sup> Con colaboración de Teresa Beatriz Iturre.

## **2. La Asamblea constituyente:**

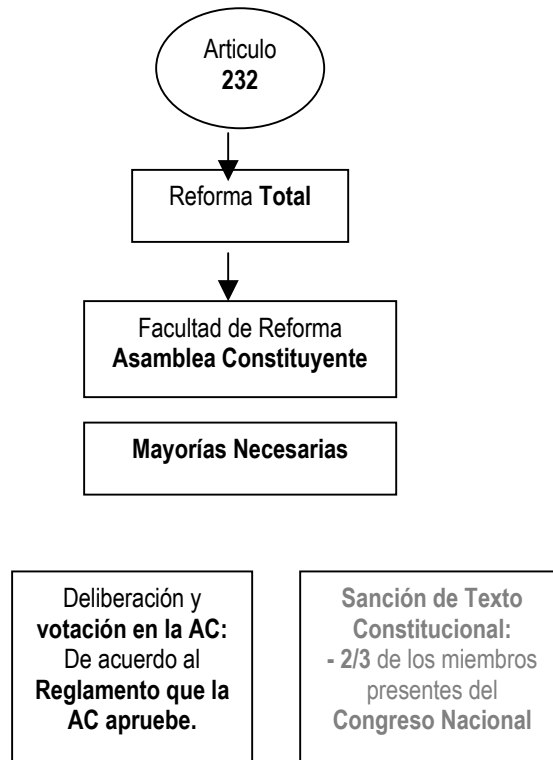
- En Marzo de 2006: se promulga la Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente por parte del Presidente Evo Morales.
- El marco institucional: El objeto de la Ley Especial es convocar a la Asamblea Constituyente y señala la forma y modalidad.
- La AC es independiente y ejerce la soberanía del pueblo. **No depende ni está sometida a los poderes constituidos y tiene como única finalidad la reforma total de la Constitución Política** del Estado
- La Asamblea Constituyente tendrá un período de sesiones continuo e interrumpido no menor a seis meses, ni mayor a un año calendario a partir de su instalación, fecha de vencimiento 6 DE AGOSTO DE 2007.
- La Asamblea Constituyente estará conformada por 255 constituyentes, todos ellos iguales en jerarquía, derechos y obligaciones
- **La Asamblea Constituyente tendrá la facultad normativa interna para establecer un Reglamento General.** En tanto la Asamblea Constituyente apruebe su reglamento interno, podrá regirse bajo las normas del Título IV del Reglamento General de la Cámara de Diputados, con excepción de los Capítulos V y VI de dicho Título. Por lo que se establece que “Toda materia que se discuta en la Cámara se decidirá por mayoría absoluta de votos, salvo los casos en los que la Constitución Política del Estado y el Reglamento, dispongan de otra manera.
- La Asamblea Constituyente tendrá un período de sesiones continuo e interrumpido no menor a seis meses, ni mayor a un año calendario a partir de su instalación.
- La Asamblea Constituyente aprobará **“el texto de la nueva constitución”** con dos tercios de votos de los miembros presentes de la Asamblea, en concordancia con lo establecido por el Título II de la Parte IV de la actual Constitución Política del Estado, donde se establecen dos procedimientos diferenciales según se trate de una reforma parcial o total del misma.
- Concluida la misión de la Asamblea Constituyente, el Poder Ejecutivo convocará a Referéndum Constituyente, en un plazo no mayor a ciento veinte días a partir de la convocatoria. En dicho Referéndum, el pueblo boliviano refrendará, **por mayoría absoluta de votos**, el proyecto de la nueva Constitución en su totalidad, propuesto por la Asamblea Constituyente.
- En caso de **no reunirse la mayoría absoluta**, continuará en vigencia la Constitución ordenada mediante Ley N° 2.650, de fecha 13 de abril de 2004 y Ley 3.089 del 6 de julio del 2005

En relación al proceso de reforma constitucional se observa que existen algunos vacíos legales que dieron lugar a lo conflictos planteados en el marco de la misma.

En primer lugar, lo que no esta sujeto a discusión es el carácter de soberana de la Asamblea Constituyente.

Ello es así ya que en el actual texto constitucional, se establece diferentes alcances para la reforma constitucional.

## Procedimiento de sanción con el procedimiento del texto constitucional y de la Ley Especial de Convocatoria



Existían diferencias de interpretación del procedimiento establecido, que residía en el hecho de que aún sin lograrse la mayoría de los dos tercios en la AC, el texto sería sometido de igual forma a Referéndum Constituyente. Pero de todos modos, este no es el punto cuestionado por los cuatro departamentos autonomistas.

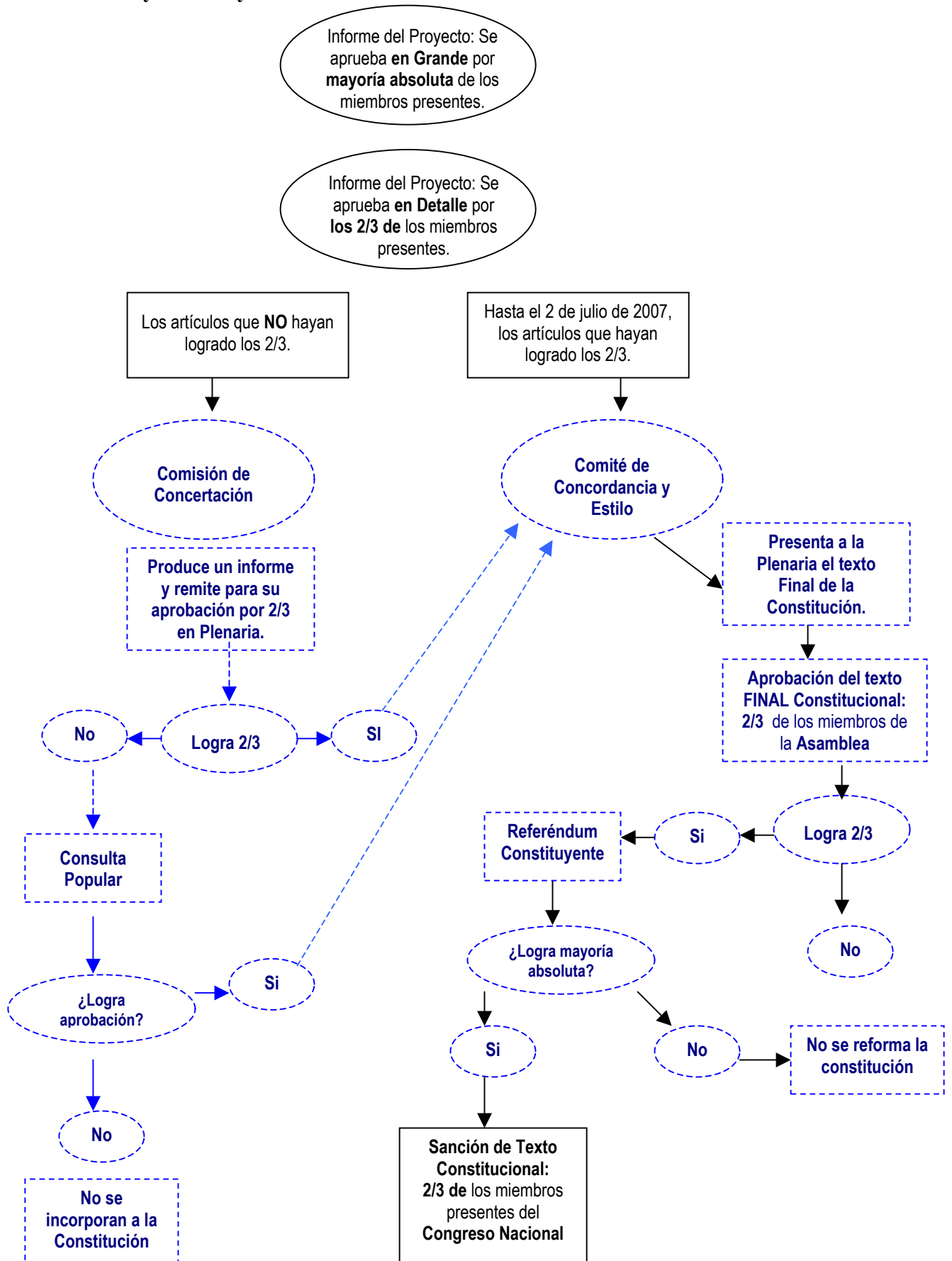
Lo que se reclamaba es que cada uno de los artículos de la nueva constitución se aprueben con la mayoría especial de los dos tercios, lo cual no está expresamente establecido en la Constitución actual, ni en la Ley de Convocatoria, donde se le otorga la potestad a la misma Asamblea Constituyente de darse su reglamento para funcionar y votar. Lo que sí surge en forma clara y contundente de la CPE, es que para **su sanción** se requiere la mayoría especial.

Estas diferencias se salvaron con la aprobación del artículo 70 del Reglamento de la Asamblea.

**Los cambios introducidos en el sistema de votación del Artículo 70 del Reglamento de AC**

| Procedimiento de votación anterior  | <b><u>Nuevo sistema de votación según nueva redacción</u></b>  |
|---|--|
| <p>Las decisiones de la Asamblea Constituyente se aprobarán, por regla general, por <b>mayoría absoluta en Comisiones y en Plenaria.</b></p> <p>La Asamblea Constituyente aprobará <b>por dos tercios de votos</b> de los miembros presentes, los siguientes casos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) El Texto Final de la Nueva Constitución Política del Estado presentado a la Plenaria por el Comité de Concordancia y Estilo.</li> <li>b) Los artículos del proyecto de la nueva Constitución que sean observados, con la presentación de una redacción alternativa y que <b>reúnan un tercio del voto de los miembros presentes</b>, pasarán a un segundo debate, el cual se llevará adelante una vez aprobados todos los artículos no observados. La observación de las minorías podrá darse sobre un máximo de tres artículos.</li> </ul> <p>Esos artículos, si no llegan a obtener dos tercios de votos de los miembros presentes para su aprobación, en el segundo debate, serán puestos a consideración del pueblo soberano en el referéndum de aprobación de la Nueva Constitución Política del Estado.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>c) En todos los casos expresamente determinados por el presente Reglamento.</li> </ul> | <p>I. Aprobación del Texto de la Constitución Política Del Estado.</p> <p>El texto de la nueva Constitución Política del Estado, será aprobado de acuerdo al siguiente procedimiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) <u>El informe final de las comisiones</u> de la Asamblea Constituyente será aprobado por <u>mayoría absoluta</u>, de conformidad con el Art. 26 del presente Reglamento.</li> <li>b) <b>El proyecto de la nueva Constitución Política</b> del Estado <b>será aprobado en Grande</b> por la Plenaria, por <b>mayoría absoluta</b> de los miembros presentes.</li> <li>c) <b>El proyecto de la nueva Constitución Política</b> del Estado será aprobado <b>en detalle</b> por <b>dos tercios de votos</b> de los miembros presentes de la Plenaria de acuerdo a cronograma, <b>hasta el 2 de julio de 2007</b>, pasando los artículos aprobados al Comité de Concordancia y Estilo.</li> <li>d) En caso de existir <b>artículos que no alcancen la aprobación por dos tercios</b>, estos artículos de los informes de mayoría y minorías, pasaran a la COMISION DE CONCERTACION que estará integrada por la directiva, los Jefes de Representaciones Políticas y Presidentes de la Comisión o Comisiones redactoras del articulo en cuestión, respetando la composición de mayorías y minorías sin poder de decisión, a objeto de buscar consensos, cuyo <b>informe será remitido a la Plenaria para la aprobación por dos tercios de votos</b> de los miembros presentes.</li> <li>e) <b>Si los artículos señalados en el inc. d) no alcanzaran la aprobación de dos tercios de votos</b> de los miembros presentes de la Plenaria, <b>serán puestos a consideración del pueblo soberano.</b></li> <li>f) <b>El texto final de Constitución Política</b> del Estado presentado a la Plenaria por el comité de Concordancia y Estilo <b>será aprobado por el voto de dos tercios de los miembros</b> presentes de la Plenaria.</li> <li>g) Se incorpora los términos del inciso 3 de la Resolución de la Plenaria del 21 de diciembre de 2006, de respetar en el marco de la unidad nacional, los resultados del Referéndum del 2 de julio de 2006.</li> </ul> <p>II. APROBACION DE LAS DEMAS DETERMINACIONES</p> <p>Las demás determinaciones que emanen de la Plenaria de la Asamblea Constituyente, que no se refieran al tratamiento y aprobación del texto constitucional y lo establecido expresamente por el presente Reglamento, serán aprobados por mayoría absoluta de los miembros presentes.</p> |

**Procedimiento Vigente según la modificación del artículo 70 del reglamento de la Asamblea y de la Ley de Convocatoria de la Asamblea.**



El procedimiento establecido por la Constitución tiene tres normas que los regulan:

- 1- La Constitución, que obliga que el nuevo texto de la constitución reformada (se entiende el texto final, ya que de otra forma debiera haber dicho “cada artículo reformado”) **sea sancionado con las mayorías de 2/3 de los presentes en el Congreso.**
- 2- La Ley de declaratoria de la Reforma, se establece que la reforma constitucional se lleva a cabo en el marco del Art. 232, por lo que resulta que la Asamblea es soberana, y por lo tanto **puede darse su propio reglamento de funcionamiento y de votación.**
- 3- Ley Especial de Convocatoria a lo establecido en el texto constitucional.
  - ⇒ Artículo 25°: (Aprobación del texto constitucional). "La asamblea constituyente aprobara el texto de la nueva constitución con dos tercios de votos de los miembros presentes de la Asamblea, en concordancia con lo establecido por titulo II de la Parte IV de la actual constitución Política del Estado"
  - ⇒ Artículo 26° (Referéndum Constituyente). Concluida la misión de la asamblea constituyente, el Poder Ejecutivo convocará a referéndum Constituyente, en un plazo no mayor a ciento veinte días a partir de la convocatoria. En dicho referéndum, el pueblo boliviano refrendará, por mayoría absoluta de votos, el proyecto de la nueva constitución en su totalidad, propuesto por la asamblea constituyente.
  - ⇒ Artículo 27° **En caso de no reunirse la mayoría absoluta**, continuara en vigencia la Constitución ordenada mediante Ley N° 2.650, de fecha 13 de abril de 2004 y Ley 3089 del 6 de julio del 2005
- 4- El reglamento de la Asamblea Constituyente: que modificó lo de las normas anteriores estableciendo la necesidad de mayorías especiales para la aprobación por artículos y el mecanismo de consulta popular para aquellos casos en los que aun no se reúnan las mismas.

### **3. El referéndum sobre las autonomías**

El mismo fue aprobado por LEY N° 3365 el 6 de marzo de 2006 (de acuerdo a lo establecido por la Ley del Referéndum N° 2769 de 6 de julio de 2004) y se llevó a cabo conjuntamente con la elección de los representantes para la Asamblea Constituyente.

En la Ley 2769 se establecen distintas Modalidades y Ámbitos para los referéndum:

- a) Referéndum Nacional, sobre materias de interés nacional, en **circunscripción** nacional.
- b) Referéndum Departamental, sobre materias de interés departamental en **circunscripción** departamental.
- c) Referéndum Municipal, sobre materias de interés municipal, en circunscripción municipal.

En esta Ley se establece que

- **Objeto:** En aplicación del Artículo 4 de la Constitución Política del Estado, la presente Ley tiene como objeto convocar al **Referéndum Nacional Vinculante** a

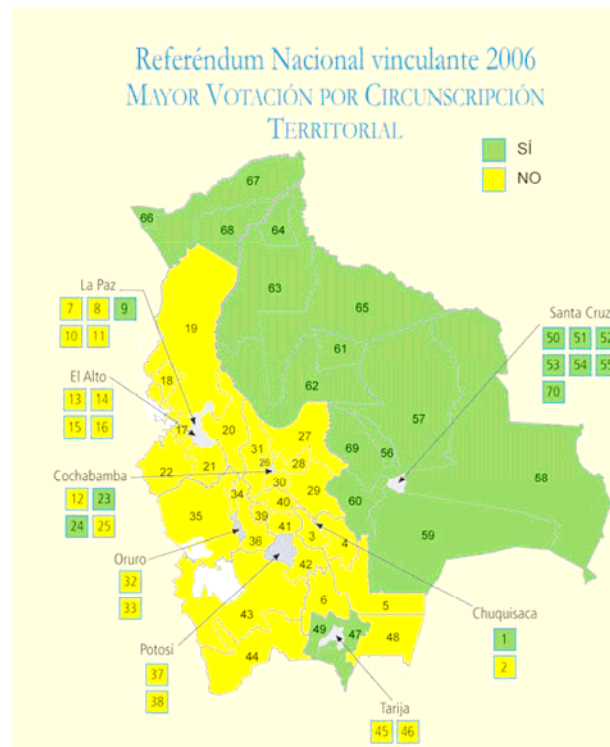
la Asamblea Constituyente para las Autonomías Departamentales, en cumplimiento a los requisitos y condiciones establecidos por Ley.

- **Carácter Vinculante:** El Referéndum, como manifestación directa de la soberanía y voluntad popular, tendrá Mandato Vinculante para los miembros de la Asamblea Constituyente. *Aquellos Departamentos que, a través del presente Referéndum, lo aprobaran por simple mayoría de votos, accederán al régimen de las autonomías departamentales inmediatamente después de la promulgación de la nueva Constitución Política del Estado.*
- **Fecha de Realización:** El Referéndum Nacional se realizó el día 2 de julio de 2006, simultáneamente a la elección de los miembros de la Asamblea Constituyente.
- **Pregunta:** la pregunta a realizar en el Referéndum Nacional Vinculante a la Asamblea Constituyente, fue la siguiente: “¿Está usted de acuerdo, en el marco de la unidad nacional, en dar a la Asamblea Constituyente el mandato vinculante para establecer un régimen de autonomía departamental, aplicable inmediatamente después de la promulgación de la nueva Constitución Política del Estado en los Departamentos donde este Referéndum tenga mayoría, de manera que sus autoridades sean elegidas directamente por los ciudadanos y reciban del Estado Nacional competencias ejecutivas, atribuciones normativas administrativas y los recursos económicos financieros que les asigne la nueva Constitución Política del Estado y las Leyes?”

#### El Resultado del Referéndum por las Autonomías

| Votación del Referéndum sobre Autonomías |                  |               |                  |               |                  |
|--|------------------|---------------|------------------|---------------|------------------|
| Departamento                             | SI               |               | NO               |               | Total            |
| Chuquisaca                               | 59,557           | 37.77%        | 98,135           | 62.23%        | 157,692          |
| La Paz                                   | 256,664          | 26.56%        | 709,848          | 73.44%        | 966,512          |
| Cochabamba                               | 194,461          | 36.97%        | 331,600          | 63.03%        | 526,061          |
| Oruro                                    | 39,486           | 24.52%        | 121,564          | 75.48%        | 161,050          |
| Potosí                                   | 51,886           | 26.88%        | 141,141          | 73.12%        | 193,027          |
| Tarija                                   | 82,972           | 60.80%        | 53,498           | 39.20%        | 136,470          |
| Santa Cruz                               | 466,826          | 71.11%        | 189,622          | 28.89%        | 656,448          |
| Beni                                     | 74,059           | 73.83%        | 26,247           | 26.17%        | 100,306          |
| Pando                                    | 11,401           | 57.69%        | 8,362            | 42.31%        | 19,763           |
| <b>Nacional</b>                          | <b>1,237,312</b> | <b>42.41%</b> | <b>1,680,017</b> | <b>57.59%</b> | <b>2,917,329</b> |

Como puede observarse el computo a NIVEL PAIS, ha logrado mayoría el “NO” a las autonomías, con el 57,59%



Otra de las características, es que el “Si” se ha impuesto en la zona llamada de la media luna, que son los departamentos de la zona oriental, llamados de la “Media Luna”.

Para la interpretación jurídica de estos resultados nuevamente se presenta “materia controvertida”.

Esto es así, ya que la postura oficial considera que al tratarse de un Referéndum con alcance NACIONAL, entonces el resultado que prevalece es el resultado consolidado a ese nivel (en el que ha triunfado el NO a las autonomías), sin considerar los resultados parciales por departamentos (en alguno de los cuales ha triunfado el SI).

Pero en el mismo texto de convocatoria, se había previsto: ***“Aquellos Departamentos que, a través del presente Referéndum, lo aprobarán por simple mayoría de votos, accederán al régimen de las autonomías departamentales inmediatamente después de la promulgación de la nueva Constitución Política del Estado”***

Por lo expuesto, se considera que si bien no resulta vinculante para la Asamblea Constituyente el incorporar la autonomías para la totalidad de los departamentos; si resultaría aplicable para aquellos casos en los cuales se ha impuesto el SI.

Con la modificación del artículo 70 del reglamento de la Asamblea Constituyente<sup>21</sup>, donde se establece el procedimiento para aprobar el texto constitucional, se ha incorporado un párrafo relacionado con el referéndum:

*g) Se incorpora los términos del inciso 3 de la Resolución de la Plenaria del 21 de diciembre de 2006, de respetar en el marco de la unidad nacional, los resultados del Referéndum del 2 de julio de 2006.*

Con este agregado parece haberse acordado, el tratamiento de las autonomías en el marco de la Asamblea.

<sup>21</sup> Esta modificación tiene fecha 15 Febrero de 2007

## **B. Principales Tipos de Autonomías bajo Debate** <sup>22</sup>

Hay cuatro tipos de autonomías que se encuentran actualmente en el centro de la discusión en materia de descentralización en Bolivia:

1. Federación de Municipios
2. Autonomías Étnicas
3. Autonomías Departamentales
4. Regionalización

### **1. Federación de Municipios**

Este modelo es un federalismo municipal, lo que implica que existen tantos Estados como municipios haya. Se establecen 10 regiones/departamentos y alrededor de 100 municipios. La elección de autoridades puede realizarse mediante elección por voto popular o por la asamblea, a través de su comunidad o incluso puede ser hereditario, según sean las características del municipio.

Se transfieren competencias a los municipios; mientras que las regiones/departamentos sólo actúan de intermediarios con el nivel central de Gobierno. Por lo tanto puede decirse que este tipo de autonomía sólo presenta dos niveles de gobierno: Central y municipios.

Si bien este modelo no es muy claro en cuanto a la descentralización fiscal financiera, todo parece indicar que sigue los lineamientos de la participación popular en materia de coparticipación de recursos tributarios nacionales. La transferencia de recursos a los municipios será tal que permita a éstos llevar a cabo las competencias transferidas.

Respecto al ordenamiento territorial este tipo de autonomía elimina las provincias y cantones. También elimina los departamentos tales como están establecidos hoy y se constituyen los límites de regiones / departamentos y los de municipios.

En cuanto al ordenamiento jurídico cada municipio debe tener su estatuto autonómico, el cual es una Constitución en los hechos. La normativa de los estatutos municipales debe verse reflejada en las ordenanzas municipales y ser acorde a los usos y costumbres y a la legislación nacional. Esto puede provocar una gran diversidad de normas jurídicas, más precisamente, tantas como municipios haya. Además existe un ejercicio de Justicia Comunitaria tradicional basado en los usos y costumbres, por lo que el Poder Judicial debe ser totalmente reestructurado.

Hay una alta incidencia de la fiscalización social dado que ésta prevalece sobre control gubernamental. Aquí los sistemas gubernamentales se adecuan a los usos y costumbres.

En lo que se refiere a recursos naturales, la propiedad es del Estado Nacional aplicándose las normas y políticas nacionales.

La policía permanece centralizada.

### **2. Autonomías Étnicas**

Se determinan en base a las identidades lingüísticas o etnias existentes. Establecen su gobierno propio en concordancia a sus usos y costumbres. Esta propuesta contiene un

---

<sup>22</sup> Con colaboración de María Julia Zapata.

principio de soberanía pero confunde, en las definiciones empleadas, descentralización con desconcentración territorial.

Se transfieren competencias las cuales se administran en la lengua nativa junto con los recursos para llevarlas a cabo, los cuales son administrados con total independencia. Sin embargo ninguna de las propuestas detalla claramente cuáles son estas competencias. Se establece que la propiedad de los recursos naturales es de los pueblos originarios al igual que la administración de los mismos.

En materia de ordenamiento territorial las nuevas jurisdicciones no reconocen autoridad municipal, local, regional, departamental o nacional en el ámbito de sus competencias. Las provincias asumen un papel subordinado a las autonomías étnicas.

En lo que respecta a ordenamiento jurídico se reconoce una Constitución Política del Estado. Pero se establece un estatuto autonómico en base a los usos y costumbres exclusivamente.

En lo que hace a control gubernamental la rendición de cuentas se realiza exclusivamente a la sociedad siendo el control social el único reconocido. Mientras que los sistemas gubernamentales se utilizan siempre y cuando no interfieran con los usos y costumbres.

La seguridad interna está a cargo de una policía comunitaria.

### **3. Autonomías Departamentales**

Una de las principales propuestas es la de Autonomías Departamentales liderada por el Comité Cívico Pro Santa Cruz. A continuación se realiza un análisis de esta propuesta.

En este caso se trata de un Estado más bien Unitario. Se establecen gobiernos departamentales con sus respectivas asambleas departamentales en cada uno de los 9 departamentos. La elección de los gobernadores es a través del voto directo por circunscripción electoral. La asamblea departamental es un órgano legislativo, normativo y fiscalizador que cuenta con un mínimo de 9 miembros y un máximo de 25, los cuales son electos también por voto directo y duran 5 años en sus funciones. Los gobiernos departamentales pueden establecer normas, políticas públicas y tributos en su ámbito de competencia. Se establecen también subgobiernos provinciales descentralizadas administrativamente, cuyos subgobernadores son electos por los gobernadores del departamento. La aplicación de las autonomías debe ser gradual y cada departamento debe decidir mediante referéndum si quiere ser autónomo o no. La existencia de 3 niveles de gobierno exige una delimitación muy clara de competencias y funciones entre los niveles nacional, departamental y municipal, así como de reglas claras para su funcionamiento.

En lo que se refiere a competencias a transferir éstas se negocian entre el Gobierno Nacional y los gobiernos departamentales e incluso municipales, en base a capacidad fiscal, política e institucional para administrarlas. Entre las competencias transferidas a los departamentos se encuentran las de ejecución de políticas públicas en materia de recursos naturales, tierras, policía, cooperativas, instituciones de crédito no bancarias, etc. Por su lado el Gobierno Nacional mantiene las relaciones exteriores, las fuerzas armadas, defensa, gobierno interior, seguridad nacional, políticas y normas de todos los sectores económicos, sociales, de desarrollo sostenible y humano, policía nacional. Este modelo es asimétrico dado que cada departamento debe decidir qué grado de descentralización desea asumiendo una mayor transferencia de competencias,

atribuciones y funciones que otros. Se aplica el principio de subsidiariedad y se transfieren más competencias a los municipios. El tribunal constitucional es el único ente autorizado para tratar discrepancias en cuanto a competencias entre los niveles departamental, nacional y municipal, en caso de que éstas existan. El gasto departamental también se descentraliza a nivel provincial, por lo que las competencias a transferir deben ser claramente definidas. A su vez los gobiernos departamentales deberán vigilar que los gastos provinciales se estén llevando a cabo adecuadamente.

En materia de recursos, este modelo propone que un tercio de lo recaudado a través de impuestos nacionales se destine al Gobierno Nacional para llevar a cabo sus competencias. Las transferencias de recursos son acorde a las competencias transferidas, La **administración y fiscalización tributaria** está a cargo de los departamentos. Se establece una coparticipación nacional de 9 impuestos más el GAC (Gravamen Aduanero Consolidado) según el siguiente esquema: 33,33% para el nivel nacional, 20% municipal, 5% universitario, 10% FOCAD (Fondo de Compensación Interdepartamental) y 31,66% departamental. Cada departamento mantendrá lo recaudado por impuestos nacionales y transferirá al gobierno nacional el porcentaje que le corresponda. Si se producen incrementos en la recaudación tributaria de un departamento se otorga un incentivo fiscal al mismo (50% de los incrementos).

Los departamentos autónomos contarán con los siguientes recursos:

- 1) Regalías Departamentales
- 2) Coparticipación de Impuestos Nacionales incluidos el Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF) y el Impuesto Especial a los Hidrocarburos (IEH o IED)
- 3) Impuestos Propios: Tasas, sobretasas gravámenes y patentes que se establezcan en cada departamento.
- 4) Transferencias condicionadas y no condicionadas.
- 5) Fondo Compensatorio Departamental (el existente actualmente limitado por el 10% de la Recaudación del IEHD)
- 6) Fondo de Compensación de las Autonomías Departamentales: este fondo es creado mediante una coparticipación del 10% de lo recaudado de los 9 impuestos nacionales, del IEH y el ITF, y se distribuye entre aquellos departamentos cuyas retenciones tributarias no sean suficientes para cumplir con las transferencias asumidas.
- 7) Ingresos por venta de servicios
- 8) Ingresos por concesiones de bienes y servicios
- 9) Créditos Internos y Externos
- 10) Donaciones
- 11) Ingresos de Capital

A su vez dentro en cada departamento se realiza una descentralización en el ámbito provincial a través de la realización de las siguientes transferencias de recursos:

- 1) Transferencias condicionadas del gobierno departamental autónomo al Subgobierno Provincial para que estos lleven a cabo las competencias
- 2) Tasas por venta de servicios en la provincia
- 3) Coparticipación de un porcentaje de regalías a las provincias productoras; estos recursos deben utilizarse en inversiones concurrentes entre las provincia, el gobierno municipal y las mancomunidades.

En materia de gastos los departamentos autónomos deben respetar la siguiente proporción:

- a. Gastos Corrientes: no deben exceder el 20%
- b. Gastos de Capital: al menos el 80% de los gastos totales. La inversión pública concurrente entre el gobierno departamental y el municipal debe ser al menos el 40% de la misma.

El cálculo de los gastos departamentales está basado en costos históricos y corregidos con indicadores (maestro/alumno, médico/paciente, etc.) de manera tal que se pueda evaluar la *eficiencia en el gasto* de las autonomías departamentales.

Los gobiernos departamentales distribuyen en concepto de coparticipación tributaria de recaudación de impuestos nacionales el 20% de la misma a los gobiernos municipales, 10% al FOCAD y 5% a las Universidades de acuerdo en criterios de población, pobreza y desarrollo y sobre la base de costos históricos.

El pago de crédito y deuda tanto interna como externa es responsabilidad del nivel al que correspondan las competencias financiadas. Las normas para el endeudamiento de los departamentos autónomos son las mismas que para los no autónomos.

En este tipo de autonomía se mantienen los límites departamentales, municipales y provinciales actuales. A esto debe sumarse que se permite el funcionamiento de autonomías étnicas en el marco del municipio indígena. Estas deben inscribirse en el estatuto autonómico departamental. El rol de las provincias se ve fortalecido dado que es con la figura de los subgobernadores provinciales que se descentraliza el nivel de gobierno departamental. Las provincias reciben recursos de coparticipación de regalías y FOCAD cuando corresponda.

La norma que regula las autonomías departamentales es el estatuto autonómico el cual se apoya en las resoluciones departamentales de la asamblea departamental. Estas resoluciones, por su lado, son el instrumento jurídico de ejecución del gobierno departamental. Tanto los estatutos como las resoluciones departamentales se someten a la Constitución del Estado por lo que se evitan problemas de superposición legal. En las autonomías étnicas que se adopten se complementarán las normas nacionales y departamentales con los usos y costumbres. En este tipo de modelo el Poder Judicial no se descentraliza, lo cual evita dispersión de normas y costos de burocráticos en la administración de justicia en los distintos departamentos. Lo que permite este modelo es la descentralización de algunos organismos administrativos y disciplinarios de Poder Judicial.

En lo que hace a control se descentralizan las contralorías departamentales. El control gubernamental se integra al social mediante un control ligado al Sistema de Planificación y de Presupuestos. Se rompe la relación del control social con el Poder Legislativo Nacional. Esta propuesta considera que se debe asociar el control social al tema de accountability, de manera que sea la misma comunidad la que exija y reclame un gasto público eficiente.

En materia de sistemas gubernamentales se transfiere algunas competencias de las superintendencias a los niveles departamentales y municipales de gobierno, de manera que estos sistemas se descentralizan atendiendo a las necesidades puntuales de cada departamento. Las superintendencias deben coordinar sus resoluciones con los gobiernos autónomos y descentralizarse administrativamente en los sectores en donde

prevalezca la actividad económica del departamento. Las normas SAFCO se aplican de manera concurrente y descentralizada.

La propiedad de los recursos naturales es de los tres niveles de Estado: nacional, departamental y municipal. Las normas y políticas en lo que se refiere a estos recursos es nacional, pero su aplicación y ejecución es concurrente entre los tres niveles de gobierno.

Se descentraliza el tránsito y los bomberos al nivel municipal; criminalística, investigaciones, técnica judicial, registro e identidad personal al departamental, permaneciendo un comando nacional.

La planificación es uno de los procesos más importantes en este tipo de autonomías ya que cumple una función ordenadora. En el nivel departamental se integra la planificación participativa (producida a nivel municipal) con la estratégica (nivel nacional).

#### **4. Regionalización**

Este caso se sigue tratando de un Estado Unitario. Aquí no se produce una descentralización política, sino más bien una descentralización administrativa; en cuyo caso para instaurarla no se necesitaría una reforma constitucional. Lo que se plantea es la desconcentración del poder político. Cada región está a cargo de un gobernador regional pero no se indica cómo se lo designa.

Las competencias transferidas corresponden principalmente a la inversión en infraestructura. Se crea un Junta Regional de Desarrollo e Integración, que tiene por función ejecutar algunas competencias regionales. Esta Junta tiene un directorio formado por los presidentes de las corporaciones de desarrollo. Estas corporaciones están establecidas en cada departamento para ejecutar las obras descentralizadas administrativamente, como organismo técnico ejecutivo, en conjunto con una Unidad de Programación Regional en la región.

En este caso no existe una propuesta en materia de descentralización fiscal financiera. Sólo se plantea la creación de una Corporación Financiera cuyo objetivo es financiar a las corporaciones de desarrollo y a las juntas regionales de desarrollo e integración, con fondos de las regalías hidrocarburíferas, mineras, forestales, impuestos nacionales y departamentales y créditos. Sin embargo no aclara en qué porcentajes o con qué mecanismos de transferencias lo hará.

Respecto al ordenamiento territorial propone la creación de tres regiones: Norte, con La Paz, Beni y Pando; Centro con Santa Cruz, Cochabamba y Oruro; y Sur con Potosí, Chuquisaca y Tarija.

En cuanto al ordenamiento jurídico esta propuesta sólo habla del estado unitario y de normas únicas para todo el territorio boliviano. Las normas de las regiones son simples resoluciones administrativas. El Poder Judicial permanece centralizado.

El control gubernamental en esta propuesta permanece centralizado.

La propiedad de los recursos naturales continúa centralizada en el Gobierno Nacional, al igual que las normas y políticas referidas al tema.

La policía también se mantiene centralizada.

En este tipo de modelo la planificación es más estratégica que participativa.

### **III.Limitaciones y Alternativas para la Descentralización Teniendo en Cuenta las Propuestas Debatidas.**

#### **A. Ciclicidad de los Recursos Fiscales<sup>23</sup>**

Los recursos fiscales están afectados por el ciclo económico: se incrementan en los periodos de auge y disminuyen en los de recesión y, aunque no disminuyan, están afectados por las fluctuaciones en el nivel de la actividad económica. El gasto público, por otra parte, se incrementa cuando hay disponibilidad de recursos para financiarlo y suele ser inflexible a la baja cuando los recursos disminuyen. Las políticas anticíclicas buscan atenuar esas fluctuaciones cuando no eliminarlas. Una correcta instrumentación de las mismas requieren del superávit fiscal en la fase ascendente del ciclo y del déficit en la descendente. Obtener el superávit puede ser problemático por las presiones políticas: es difícil para el gobernante decir que no cuando hay disponibilidad de recursos y demandas sociales insatisfechas. Por otra parte, cuando es necesario el déficit, no siempre se dispone de las fuentes financieras para su atención: las imperfecciones del mercado de capitales, la inconveniencia del financiamiento monetario y las condicionalidades que suelen imponer los organismos multilaterales de crédito hacen difícil su concreción o su atención adecuada.

Es por ello que una solución factible es la constitución de un fondo anticíclico cuya instrumentación, institucionalización y funcionamiento se propone en el presente informe.

Desde el punto de vista de la descentralización el perfil de un fondo anticíclico es evitar el problema que tiene un sistema de reparto automático, por el cual cualquier aumento de ingresos fiscal se transmite a los gobiernos departamentales y municipales, los que expanden el gasto y luego es difícil, social y políticamente, enfrentar la época de vacas flacas y entonces tener que remitir menos participación, normalmente esto crea tensiones entre niveles de gobierno, y en muchos casos entre partidos políticos.

En este informe se agrega un cuadro de recursos y transferencias en planilla de cálculo *Excel* con la que es posible medir el impacto para cada nivel de gobierno de operar sin y con fondo anticíclico.

**Se propone la creación de un Fondo de Estabilización de Ingresos de Hidrocarburos** para ahorrar recursos tributarios en los periodos de auge para asignarlos en la recesión. Cuando aumentan los recursos aumentan las transferencias asociadas con ellos y eso lleva a expandir el gasto tanto en departamentos como en municipios.

La dificultad se presenta cuando los recursos caen, en cuyo caso las transferencias disminuyen y un ajuste generalizado produce tensiones sociales y políticas en todos los niveles de gobierno muy difíciles de enfrentar. Por eso es aconsejable que los sistemas de transferencias a gobiernos subnacionales (y el gobierno nacional también) puedan ahorrar en los periodos de bonanza para tener un fondo que pueda funcionar como anticíclico.

Cuando se hace necesario el ajuste del presupuesto no pueden disminuirse ciertos componentes y por lo tanto el primer impacto es en el gasto social no inercial o en un mayor endeudamiento.

---

<sup>23</sup> Con la colaboración de Teresa Beatriz Iturre.

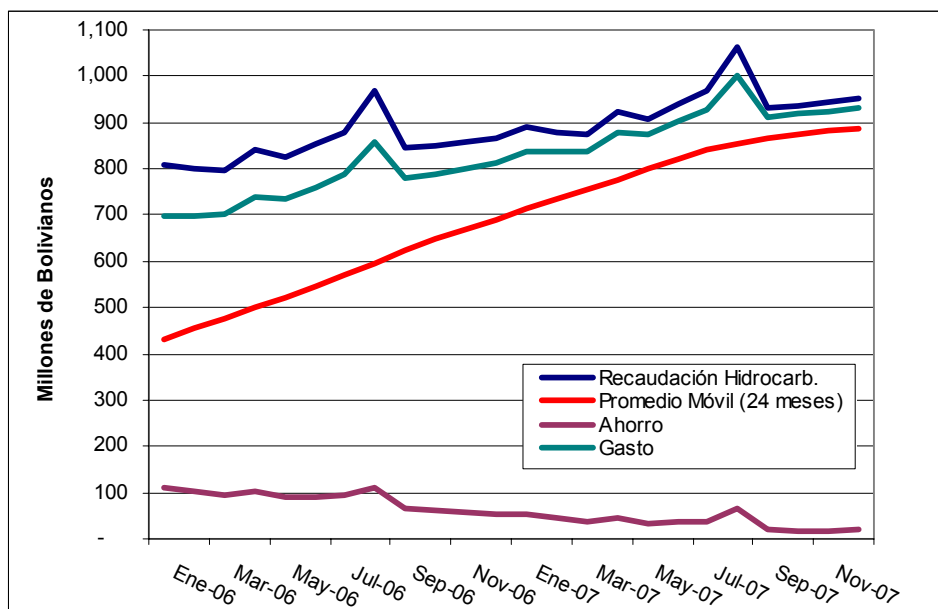
Se propone una metodología de promedios móviles indicado en la siguiente sección. El fondo se alimentará en períodos de expansión según la diferencia entre la recaudación real y la del promedio de los últimos dos años. En períodos de recesión el Fondo compensará las necesidades financieras por el mismo mecanismo.

Es importante que el Fondo tenga una total transparencia y reglas preestablecidas de ahorro y gasto y que sea usado únicamente para propósitos cíclicos,

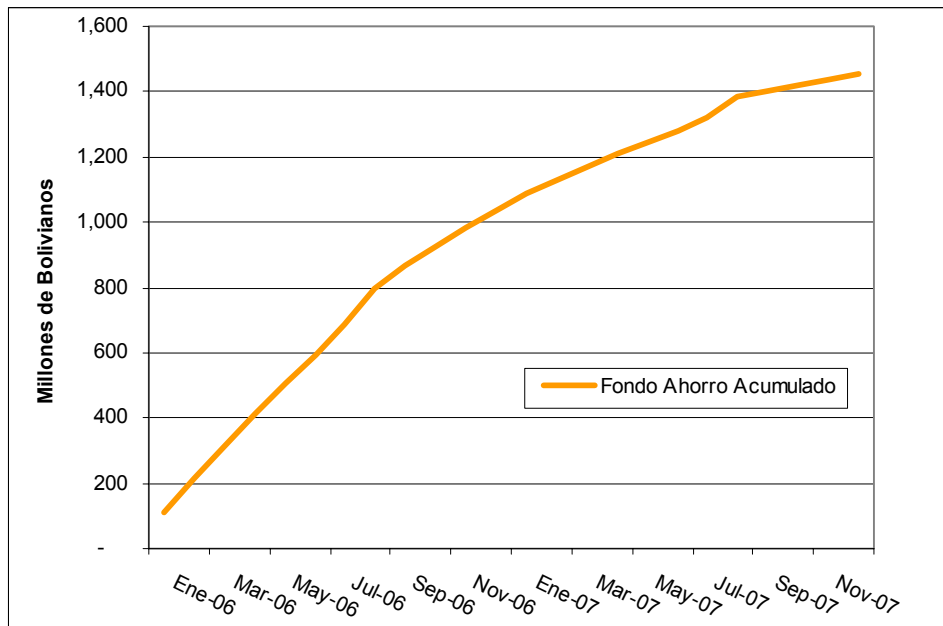
Una forma transparente y automática para formar un fondo anticíclico es usar el promedio móvil de la recaudación como base por la distribución de fondos a los participes con una regla simple, cuando la recaudación aumenta, el promedio (de los últimos 24 meses) es menor que la recaudación y entonces se ahorra en el Fondo y cuando la recaudación disminuye, el promedio resulta mayor y por lo tanto se distribuye el promedio, desahorrando del Fondo para cubrir el monto a transferir. A continuación se presenta un ejercicio calculando el ahorro del fondo como 30% de la diferencia entre la recaudación y el promedio móvil.

El Fondo debe ser complementado con otras reglas fiscales de administración presupuestaria de responsabilidad fiscal fuertes.

**Gráfico 4: Recaudación, Promedio Móvil, Ahorro y Gasto**



**Gráfico 5: Fondo Acumulado**



## **B. Requerimientos para un Fondo de Estabilización**

### **1. Régimen Jurídico aplicable**

Una de los requisitos para el éxito de la aplicación de esta herramienta, es la estabilidad jurídica, ya que justamente su aplicación es intertemporal. Es decir que son cláusulas que deben perdurar en el tiempo, de manera que para todos los actores resulte predecible.

En este sentido, se estima que puede resultar a la claras superior que el Fondo sea Instituido por una ley, que tenga requisitos de mayorías especiales, como el de las 2/3 partes de los miembros del Congreso.

Una alternativa sería incluir la obligación de constituir este tipo de fondos en la Constitución y de esta forma se neutraliza las diferentes presiones que pueden existir para gastar en épocas de auge de la economía.

### **2. Recursos que lo componen**

Uno de los aspectos relevantes a determinar es que recursos se tomarán en cuenta para la integración del Fondo. Las alternativas son tomar solo regalías, o considerar además los otros ingresos (como los tributarios) que también están relacionados con la actividad hidrocarburífera. Además, en países donde la incidencia de la actividad petrolera es importante en la formación del producto bruto, se da el hecho de que en el auge del petróleo se propicia el crecimiento en otras ramas de la economía.

### **3. Alcances - Partícipes del Fondo**

La introducción del concepto de ahorro en las finanzas públicas lleva a la pregunta de quien es dueño de ese ahorro.

Lo importante en la difusión y discusión de esta herramienta fiscal, es el transmitir a los partícipes que el Fondo es de propiedad conjunta. Es decir que la distribución de los recursos sigue como en el sistema actual, con la salvedad que superados los promedios móviles, los exedentes se depositan en una cuenta mancomunada.

Esto es tanto más posible, si se obliga a una máxima transparencia de las cuentas del Fondo y a estrictas reglas a seguir y para su posterior control.

Lo central es que en el texto legal se establezca claramente la propiedad de los recursos de cada una de las partes, y que se contabilice por separado y con la posterior publicación periódica. El fondo no debe tener la posibilidad de extracción individual sino conjunta ante determinadas circunstancias predeterminadas para todos los partícipes y su consiguiente distribución.

En el caso particular de México, se han constituido tres fondos: uno para las Entidades, otro para estabilizar el presupuesto del gobierno central y el tercero para la empresa de petróleo. Los planes de cuenta de los estados y municipios contemplan ahora en la cuenta de Ingresos y en el estado patrimonial un rubro nuevo “fondo de estabilización”.

### **4. Mecanismos de acumulación y desacumulación**

La decisión crucial es si el mecanismo depende de decisiones discrecionales de alguna autoridad o si se determinan reglas automáticas de acumulación y desacumulación. Ambos esquemas presentan ventajas y desventajas.

La ventaja de la discrecionalidad es que otorga cierta flexibilidad y permite contar con mayor información que cuando se decide desde el principio una regla automática. Tiene la desventaja que hace menos creíble al fondo y por lo tanto tendrá menores efectos como señal a los mercados en cuanto a la estabilidad fiscal.

Los fondos que han fracasado han sufrido alguna intervención de la autoridad de turno (Ecuador y Venezuela), mientras que los casos exitosos como el del Cobre en Chile y el de Noruega, se caracterizan por su mayor independencia de las decisiones de la autoridad de gobierno.

Hay ciertos principios que preservan el equilibrio fiscal que deben adoptarse con el fondo, como por ejemplo, si se agotan los recursos del fondo ya no se pueden compensar los faltantes entre el promedio y los recursos del mes, por lo que, a los efectos fiscales se toman directamente los recursos del mes, ya que el fondo solo distribuye recursos acumulados anteriormente.

### **5. Topes**

Es conveniente establecer un límite a la reserva acumulada, a partir de la cual se permita la libre disponibilidad de los excedentes, o se indique algún destino específico para los mismos como el pago de deuda; financiamiento de programas sociales, inversiones o eventualmente, el financiamiento de reformas estructurales.

### **6. Periodicidad**

Una de las ventajas que permite la metodología propuesta es que estos cálculos pueden realizarse en forma mensual, ya que permite estimar con mucha antelación el monto total de los recursos a liberar. Una alternativa es que este cálculo se efectúe en forma trimestral de acuerdo a la disponibilidad de la información cierta respecto del comportamiento de los ingresos involucrados.

En el caso mexicano, la periodicidad es anual. Se estima el presupuesto de ingresos para todo el año en función del promedio analizado.

### **7. Aplicaciones Financieras del Fondo**

Por razones de credibilidad y anticíclicas conviene mantener el fondo en dólares, que es la moneda en la cual se cobra la exportación de petróleo, de esta forma se reducen los efectos que tienen las exportaciones extraordinarias que sobrevalúan la moneda nacional y cuando los precios bajan, la desacumulación de los dólares del fondo reducen también los efectos que las caídas de exportaciones que devalúan la moneda nacional. Contrae crédito en los momentos de aumentos de precio del petróleo y lo expande cuando el precio cae.

Una alternativa es que directamente se disponga que estos fondos deban ser administrados por el banco central en las mismas condiciones que las reservas del banco.

### **8. Administración**

Se recomienda que la administración del Fondo (o de los fondos) sea responsabilidad del Banco Central. Los principios de autonomía con los que los mismos cuentan, dan mayor confiabilidad hacia terceros que el hecho de que este Fondo se encuentre depositado en cualquier otro banco oficial o en cuentas del tesoro de la Nación.

En algunos países se ha optado por nombrar al Directorio del Banco como Directorio de Fondo. Como en el marco legal se establecen todos los supuestos para la operación del fondo, en realidad la responsabilidad que le queda a los administradores, es la de verificar

que el supuesto establecido en la ley se verifique y en función de ello procederá a exigir la acumulación o a liberar recursos según corresponda.

También quedara en cabeza de este organismo, la responsabilidad de dar la total publicidad de los movimientos del Fondo y de las aplicaciones financieras del mismo, de manera de que cada una de las partes conozca con precisión la magnitud de su participación.

### **9. Organismo de Control**

Con un sistema de reglas predeterminadas para la administración de la reserva del Fondo, sobre todo si parte de ella es propiedad indisponible de las prefecturas y municipios, se hace necesario el funcionamiento de un organismo de control para que verifique el cumplimiento de esas reglas y aplique las sanciones correspondientes cuando las mismas sean transgredidas. Puede ser incluso el actual Consejo de Desarrollo Departamental, quien ejerza el Control, pero debería ofrecer la mayor neutralidad posible, para lo cual sus resoluciones deberá tomar dictámenes técnicos.

### **10. Transparencia**

Para que el Fondo de Estabilización Fiscal cumpla con su objetivo, debe ser lo más transparente posible a los efectos de evitar interpretaciones sobre desvío de fondos. En este sentido se puede estipular en las normas que el Banco Central publique en forma mensual todos los aspectos relacionados con el fondo: movimientos mensuales, la metodología del cálculo, sus saldos y las aplicaciones financieras con sus rendimientos

### **11. Afectación de los fondos excedentes afines con prioridad social**

Otro de los aspectos relevantes es la definición de los posteriores usos de los recursos excedentes a los topes establecidos para este fondo. En este sentido los mismos deberían destinarse sobre todo a los programas relacionados con la creación de capital humano y físico y la atención del sistema de pensiones y a los colaterales de ellos, como ser la reducción de la deuda, para liberar así recursos que atendían al peso de la deuda y destinarlos para programas sociales del presupuesto, como también los tendientes a mantener y aumentar la fuente de los recursos petroleros como ser la inversiones en el sector y fortalecimiento de la empresa estatal de petróleos.

## **El uso de promedios para la determinación de los ingresos petroleros: El caso de la Ley Federal de presupuesto y Responsabilidad Hacendaria de México**

### ***a. Introducción***

En México los ingresos originados por la renta petrolera significan aproximadamente la tercera parte de los recursos del sector público del nivel central de gobierno.

La empresa que explota estos recursos pertenece al estado, PEMEX, que cuenta con un grupo de empresas: PEMEX – Extracción y Producción; PEMEX Refinación, PEMEX Petroquímica y PEMEX Gas y Petroquímica Básica.

El régimen fiscal aplicable a la empresa, se delinea en la Ley de Derechos Federales, por la cual se estipula diferentes tipos de tributos en función del precio estimado para el ejercicio.

Esto significa que todos los años debe efectuarse esta estimación ya que en función del mismo se formula el “Decreto de Presupuesto de Ingresos de la Federación” en el cual el Congreso aprueba la totalidad de los ingresos esperados para el periodo y en función a ello, se dispone el “Decreto de Egresos de la Federación”

### ***b. La Ley de Presupuesto y de Responsabilidad Hacendaria***

Por la misma se dictan las pautas que deberán seguirse para la formulación de los presupuestos de ingresos y de egresos. Así también por la misma se establecen pautas para el gasto, la deuda y se establece la metodología para la operación de fondos para la estabilización de los ingresos del petróleo.

Esta Ley fue aprobada en Marzo del 2006 y sus disposiciones resultan aplicables a partir del ejercicio fiscal 2007.

### ***c. Los Mecanismos de Responsabilidad de la Ley***

- **Horizonte económico de mediano plazo.** El paquete económico se formulará con base en proyecciones a mediano plazo.
- **Endeudamiento.** Se prevén reglas para, excepcionalmente, incurrir en déficit, justificando las razones que lo motivan y exponiendo la forma y tiempo en que se regresará al equilibrio presupuestario.
- **Precio del petróleo.** Se establece una fórmula para que el precio se determine bajo criterios técnicos y no políticos dando certidumbre a los ingresos que por este concepto se recauden.
- **Ingresos excedentes.** Se prevén reglas claras para la distribución de los excedentes, primeramente a constituir fondos de reserva y para inversión.
- **Mecanismo de ajuste en caso de caída de ingresos.** Se establece la posibilidad de compensar con los Fondos de Estabilización o con otras fuentes de ingresos, previamente a efectuar ajustes al gasto.
- **Impacto presupuestario.** Las nuevas leyes que impliquen mayores gastos, deberán identificar la fuente de ingresos para cubrir los mismos.
- **Servicios personales.** Se limita, controla y transparenta el gasto en recursos humanos del Gobierno.

***d. Metodología para la determinación del precio del petróleo (art. 31)***

Por esta ley se establece una modificación al sistema vigente, en lo relacionado en el procedimiento a seguir para el cálculo del precio estimado del petróleo (mezcla mexicana) para el año que se esté presupuestando.

Antes de esta norma, el precio se determinaba en función del promedio de los precios observados durante el año en el que se está formulando el mismo. Por este procedimiento, el precio del barril para el año 2004 fue de 20 dólares, para el 2005, 27 dólares y para el 2006 trepó a 36,50 dólares. De esta forma los ingresos para el erario público seguían la tendencia creciente del precio del petróleo observado en esos periodos, generando en consecuencia el aumento en el gasto público.

Como en función de este precio se determinaban los ingresos de la Federación, de PEMEX, de las Entidades Federativas y de Municipios, hacía que la estimación del mismo más que obedecer a cuestiones técnicas, se determinara por acuerdos políticos.

En el esquema introducido por la Ley de Presupuesto y de Responsabilidad Hacendaria, se introduce una metodología para el cálculo, que contempla el promedio histórico y el promedio de precios futuros esperados, con el objetivo de atemperar que los aumentos estacionales de los precios generen aumentos del gasto que luego no se pudieran sufragar como consecuencia de caídas en los mismos.

Se dispone entonces, que a partir del presupuesto de ingresos del ejercicio 2007 el precio del petróleo será determinado por el promedio entre (1) y (2), a saber:

**(1) El promedio aritmético de los siguientes componentes:**

- a) El promedio aritmético del precio internacional diario observado de la mezcla mexicana en los diez años anteriores a la fecha de estimación.
- b) El promedio de los precios a futuro —al menos en los últimos 3 años— del “West Texas Intermediate” cotizado en el mercado de Intercambio Mercantil de Nueva York; ajustado por el diferencial esperado promedio entre éste y la mezcla mexicana de exportación, con base en los análisis realizados por los principales expertos en la materia.

**(2) El resultado de multiplicar los siguientes componentes:**

- a) El precio a futuro promedio, para el ejercicio fiscal que se está presupuestando del “West Texas Intermediate” cotizado en el mercado de Intercambio Mercantil de Nueva York; ajustado por el diferencial esperado promedio, entre dicho crudo y la mezcla mexicana de exportación, con base en los análisis realizados por los principales expertos en la materia.
- b) Un factor de 84%.

El precio que surja de aplicar estas fórmulas será utilizado para determinar los ingresos de la Federación por conceptos de renta petrolera, producto de la Ley de Derechos que se impone a PEMEX, para luego, en función de los mismos formular el presupuesto de egresos de la Federación.

***e. Ingresos excedentes y su distribución (Art. 19)***

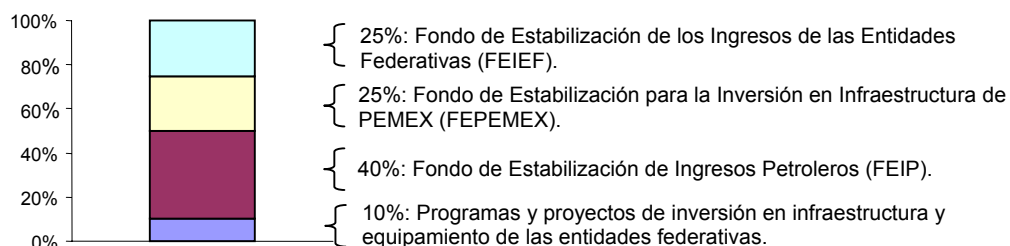
Se establece el procedimiento a seguir cuando existieran ingresos excedentes sobre los presupuestados en el Decreto de Ingresos del periodo, cualquiera sea la fuente: tributaria, no tributaria o los originados en la explotación de hidrocarburos. Se dispone los siguientes destinos:

1. En primer lugar deberán compensar el incremento del gasto no programable sólo por concepto de:
  - Participaciones.
  - Costo financiero (modificaciones en tasa de interés o tipo de cambio).
  - Incremento en adeudos del ejercicio anterior (ADEFAS) hasta por 80% del monto para diferimiento de pago de la Ley de Ingresos de la Federación del año inmediato anterior.

Asimismo, estos excedentes podrán destinarse para:

- La atención de desastres naturales, y
  - Compensar el incremento en costos de Comisión Federal de Electricidad que no se pueda repercutir en la tarifa eléctrica, derivado de incrementos en el precio de combustibles.
2. Los excedentes con destino específico establecido por ley fiscal (principalmente derechos), se destinarán a dichos fines.
  3. Los excedentes de recursos propios de las entidades paraestatales se destinarán a las mismas

De esta forma, los ingresos excedentes originados por petróleo, ya sea porque el precio observado sea mayor al promedio estimado o por mayores volúmenes producidos, se distribuirían de la siguiente manera en congruencia con el nuevo régimen fiscal de PEMEX



#### ***f. Topes Establecidos para los Fondos***

En la ley se establece que los fondos tendrán topes de acumulación. A partir de que se completen los mismos, se procede a otra asignación de los recursos que excedan los mismos.

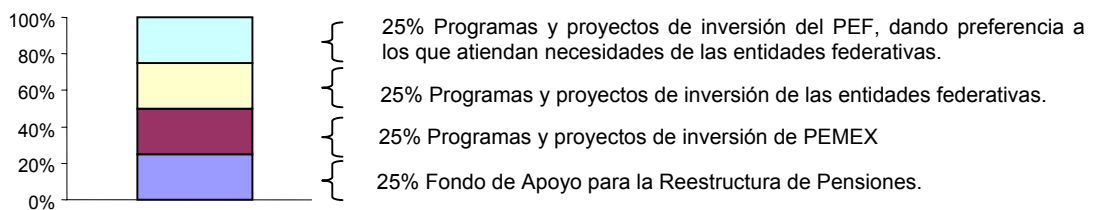
Para la determinación del monto tope para cada una de las reservas antes mencionadas, e independiente de la fuente de los incrementos a cada una de las reservas, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece las siguientes fórmulas:

| Reserva   | Fórmula   | Monto para 2006*  |
|---|---|---|
| Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas  | Plataforma de producción anual multiplicado por un factor de 1.875 por tipo de cambio estimado dólar-peso | 3 419 mbd x 365 días x 11.40 (tipo de cambio) x factor 1.875 = 26 674.6 millones de pesos |
| Fondo de Estabilización para la Inversión en Infraestructura de PEMEX   | Plataforma de producción anual multiplicado por un factor de 1.875 por tipo de cambio estimado dólar-peso | 3 419 mbd x 365 días x 11.40 (tipo de cambio) x factor 1.875 = 26 674.6 millones de pesos |
| Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros  | Plataforma de producción anual multiplicado por un factor de 3.75 por tipo de cambio estimado dólar-peso  | 3 419 mbd x 365 días x 11.40 (tipo de cambio) x factor 3.75 = 53 349.2 millones de pesos  |
| Depende de los volúmenes estimados de producción. Los límites mostrados corresponden al ejercicio fiscal de 2006. |   |   |

Fuente: Centro De Estudios De Las Finanzas Públicas-Cámara De Diputados Del Congreso De La Unión

### g. Distribución de recursos que superen los topes de acumulación

Una vez que se hayan alcanzado las reservas de los Fondos de contingencia, los excedentes se destinarán a:



### h. Caída en los ingresos (Art. 21)

La Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, establece los mecanismos de utilización de los fondos para el caso de las disminuciones en los ingresos presupuestados:

- 1) La disminución se podrá compensar con el incremento en ingresos que, en su caso, se genere en otros rubros (salvo los que tienen ya un destino específico por ley fiscal –derechos- o corresponden a las paraestatales).
- 2) La disminución de los ingresos petroleros se compensa con los recursos del Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros (FEIP). Si no es suficiente, se ajusta el gasto.
- 3) La disminución en la Recaudación Federal Participable se compensa con el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF).
- 4) Disminución de los ingresos propios de PEMEX, por la caída del precio promedio del petróleo y otros hidrocarburos, se compensa con el FEPEMEX. Si no es suficiente, se ajustará el presupuesto de la paraestatal.
- 5) La disminución de ingresos distintos a los petroleros: si el incremento que, en su caso, se genere en otros rubros es insuficiente, se ajusta el gasto.
  - ✓ Ajustes al gasto en el siguiente orden:
    - *Gastos de comunicación social.*

- *Gasto administrativo no vinculado a la población.*
  - *Gasto en servicios personales, prioritariamente las percepciones extraordinarias.*
  - *Ahorros y economías presupuestarios.*
- ✓ Si estas medidas no son suficientes, se podrán ajustar otros conceptos de gasto, procurando no afectar los programas sociales.
  - ✓ Los ajustes por disminución de ingresos mayores a 3% de los previstos en la LIF, requieren opinión de la Cámara de Diputados.

## C. Capacidad de Administración Fiscal y el Desarrollo Institucional de las Actuales Jurisdicciones Departamentales <sup>24</sup>

### 1. Introducción: Saldos de Depósitos de Prefecturas y Municipios

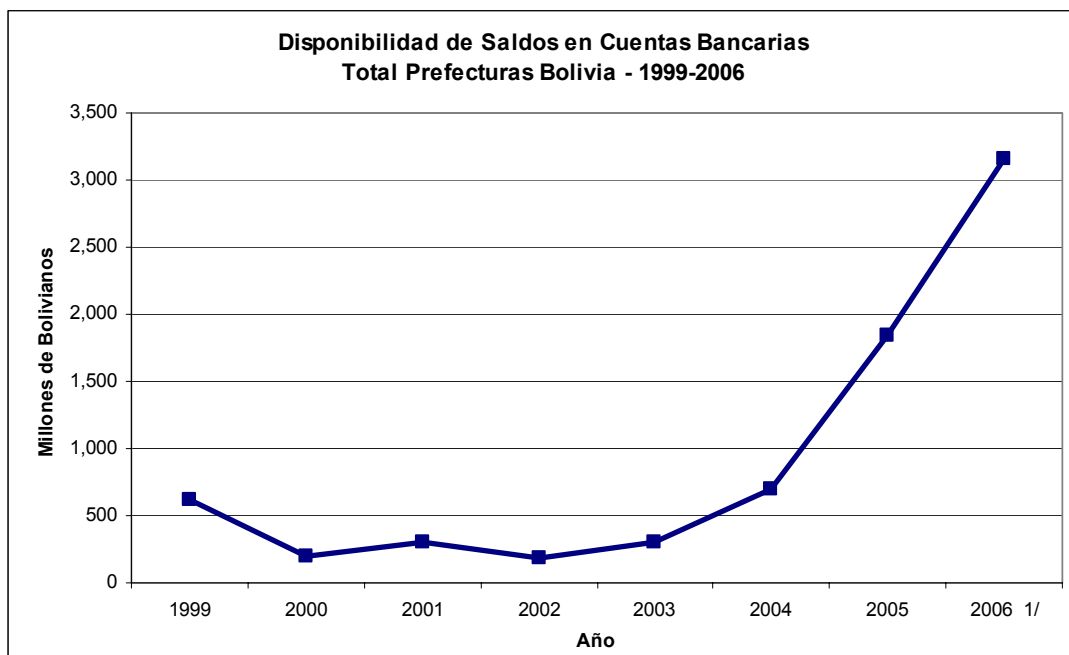
Los saldos de las cuentas bancarias de las tesorerías de Prefecturas y Municipalidades han ido aumentando conforme reciben transferencias del sistema de distribución de impuestos nacionales por encima de las extracciones por pagos de gastos corrientes y de capital.

Se nota un comportamiento distinto a las cuentas de la Tesorería General de la Nación cuyos saldos son menores a los observados en muchos de los gobiernos subnacionales.

Los gráficos siguientes muestran el notable crecimiento de las disponibilidades lo que puede tener diversas interpretaciones: por un lado es una indicación de una baja capacidad para ejecutar el gasto, por otro lado refleja la dificultad que impone la norma del 85% destinado a gastos de capital y también puede ser un reflejo de lo inesperado del aumento de recursos, especialmente de origen hidrocarburífero.

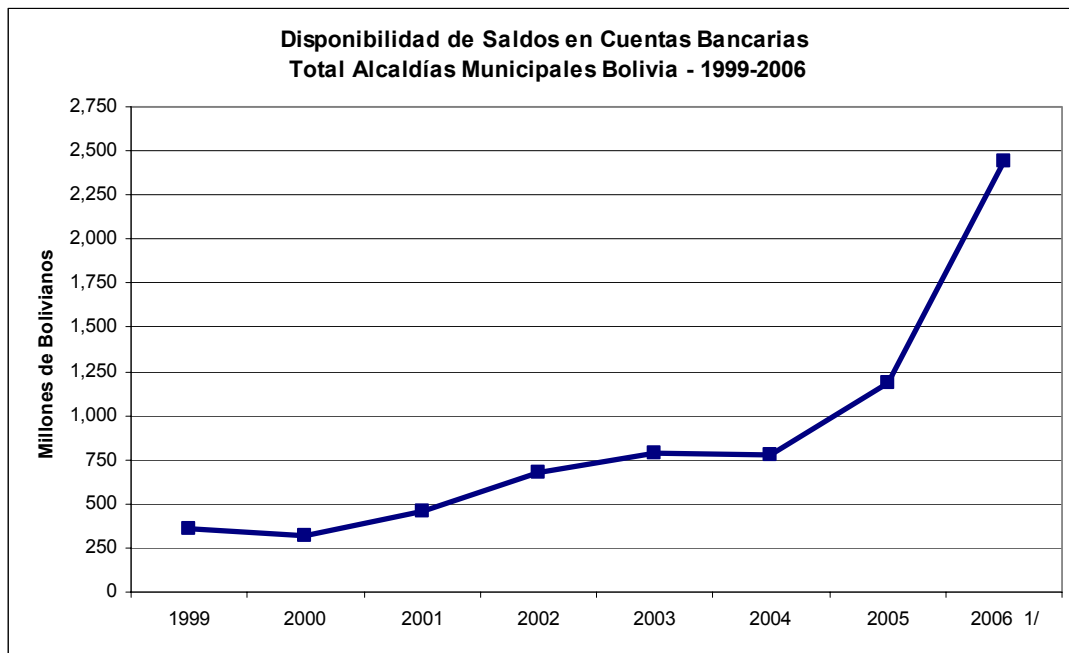
De alguna manera estos saldos han operado a modo de esterilización monetaria frente a una gran afluencia de dólares, con lo que han ayudado a mantener un cierto tipo de cambio real.

**Gráfico 6: Disponibilidad de Saldos en Cuentas Bancarias - Prefecturas**



Es notable la aceleración que tuvieron los saldos a partir del 2004, como consecuencia del aumento en los precios del petróleo y por la ley 3058 del Impuesto a los Derivados de Hidrocarburos IDH desde el segundo semestre del 2005.

<sup>24</sup> Con colaboración de Juan Argentino Vega y Juan Carlos García Ojeda.

**Gráfico 7: Disponibilidad de Saldos en Cuentas Bancarias – Alcaldías Municipales**

Sin dudas que estos resultados van a ser motivo de discusión en la Asamblea y son parte del problema político que hoy se debate en Bolivia.

## **2. El caso de las municipalidades**

Para la determinación de la capacidad institucional de los municipios se ha contado como antecedente principal con el “Estudio de Evaluación de Capacidades Institucionales y de Gestión de los Gobiernos Municipales” encargado por el Viceministerio de Planificación Estratégica y de Participación Popular, dependiente del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, y realizado por el equipo de consultores encabezado por Juan Carlos Aguilar Perales durante el año 2001.

En consecuencia, esta información tiene la limitación del tiempo transcurrido desde que fue elaborada. No obstante, la agitación de los procesos políticos vividos en Bolivia desde esa época hace pensar que no debe haber habido progresos en ese sentido y que, aunque el informe no guarde estricta actualidad en su cualidad de diagnóstico, describe una realidad que no debe ser muy distinta de la actual.

### ***a. La evolución de las capacidades municipales en 1994 a 2001***

A partir de las leyes de Participación Popular (LPP) N° 1551 y de Descentralización Administrativa (LDA) N° 1654 se comienza en Bolivia un proceso de descentralización de la gestión pública, fundamentalmente hacia los gobiernos municipales, a la vez que la promoción de una mayor participación popular en la toma de las decisiones públicas. Las competencias territoriales de las municipalidades se ampliaron incluyendo las áreas rurales y sus jurisdicciones dejaron atrás su dimensión exclusivamente urbana. El estudio referido analiza el proceso de fortalecimiento de las capacidades de gestión de 30 municipalidades.

De acuerdo con este estudio se han volcado ingentes recursos para la capacitación de funcionarios para la gestión en diversas áreas, la mayor parte originados en la cooperación internacional, y la mayoría de las veces sin la suficiente coordinación y planificación de las reales necesidades, lo que hubiera potenciado sus resultados. No obstante, la falta de estabilidad del funcionariado ha hecho perder gran parte del esfuerzo realizado, fundamentalmente debido a los cambios políticos.

Por otra parte, algunos aspectos destacables de las actividades de fortalecimiento de las capacidades de gestión indican que éste ha sido dirigido fundamentalmente a los municipios medianos y pequeños, en el entendimiento de que los grandes poseían posibilidades de generar sus propias actividades, siendo la realidad contraria a ese preconcepto.

Además, el mayor esfuerzo fue dedicado a fortalecer los aspectos administrativos y financieros internos de los municipios dedicando muy poco al relacionamiento con los otros niveles de gobierno y con la comunidad.

La alta rotación del personal y la falta de continuidad en la gestión municipal han hecho que el proceso no haya sido sostenible.

También, la concentración de esfuerzos en la aplicación de sistemas computarizados contables y presupuestarios ha conspirado contra el desarrollo de los aspectos estratégicos. Si bien se ha convertido en rutina la formulación de planes de desarrollo, éstos obedecen más bien al cumplimiento de la normativa respectiva y, una vez formulados y aprobados, se archivan concentrando el esfuerzo en la planificación operativa anual.

El problema principal de no haber consolidado los avances logrados y los esfuerzos realizados sería el que se habría provocado cierta pasividad en los diversos actores, incluso la de los organismos financiadores, lo que redundaría en una situación de paralización del proceso.

A pesar de todo ello, se puede observar en Bolivia un avance irreversible de la participación popular que ha hecho del municipio el principal ámbito de referencia para la vida y la acción democrática y comunitaria.

Una idea novedosa expuesta en el trabajo citado sería el de institucionalizar una suerte de “certificación de capacidades de gestión” y el otorgamiento de incentivos pecuniarios para que los municipios alcancen cada vez un mayor grado de capacidad de gestión.

La vigencia de estas iniciativas requerirá por lo tanto la existencia de organismos independientes que gestionen esa certificación y otorguen los incentivos que correspondan.

#### ***b. Inferencia sobre la capacidad de gestión financiera***

La concentración de esfuerzos en la capacitación y desarrollo de las capacidades de gestión en temas relacionados con los procesos administrativos y contables permiten suponer que, en general, y sobre todo en las capitales departamentales y municipios más grandes, existe una cierta capacidad de gestión administrativa fiscal comparable, en alguna medida, con la que existe en el gobierno nacional.

Como se indica en otros capítulos de presente informe, la descentralización ya operada en diversas funciones y servicios de los gobiernos municipales estaría consolidada y sólo debe atenderse a las actividades de seguimiento que deberían estar a cargo de los

organismos nacionales titulares o principales responsables de cada uno de los servicios en cuestión.

Por ejemplo, en materia de Educación, el Ministerio nacional responsable del suministro del servicio debería hacer el seguimiento de la conservación y mantenimiento de los edificios escolares, cuya propiedad y responsabilidad ejercen los gobiernos municipales. El de Salud, a su vez, debería realizar el seguimiento correspondiente a los hospitales y centros de salud, etc. También, en el caso de los caminos, el servicio nacional respectivo, etc.

En el documento citado al comienzo se mencionan las grandes diferencias que existen en cuanto a capacidad de gestión entre los municipios más grandes y los más pequeños, siendo éstos los de más bajo desarrollo institucional y con mayor vulnerabilidad en cuanto a los cambios políticos.

Debe notarse sin embargo que el estudio de referencia se basa en una muestra de treinta municipalidades, ninguna de ellas considerada de las más grandes y entre las cuales solo figuran dos capitales departamentales (Tarija y Trinidad). No obstante, se estima que sus conclusiones podrían generalizarse sin mayor riesgo de inexactitud.

### **3. El caso de los gobiernos departamentales**

Para esta sección se ha tomado como referencia un documento firmado por José Antonio Caballero Peláez<sup>25</sup> y la publicación de la Fundación Jubileo que se cita abajo.

“La prefectura es el espacio de planificación y ejecución del desarrollo regional...”<sup>26</sup>, cita este documento. Aún sin definiciones constitucionales sobre el grado de descentralización de competencias y funciones hacia los gobiernos departamentales, hasta ahora la función principal que estos tienen es la inversión pública. La calidad de la gestión de esta función indudablemente influirá en la selección y el rendimiento económico y social de esas inversiones.

No obstante, la Ley de Descentralización Administrativa N° 1654 definió las funciones que tienen a su cargo los prefectos, sin perjuicio que algunas de ellas aún pudieran no tener concreción efectiva. Estas funciones son:

- a. Mantener el orden interno, como Comandante del Departamento.<sup>27</sup>
- b. Administrar los recursos económicos y financieros y los bienes departamentales.
- c. Elaborar y ejecutar planes departamentales de desarrollo económico y social, en coordinación con los Gobiernos Municipales del Departamento y el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente.
- d. Elaborar y ejecutar programas y proyectos de inversión pública, según el plan departamental de desarrollo.

---

<sup>25</sup> Caballero P., J. A., *Análisis de las capacidades y debilidades las prefecturas y municipios en sus funciones fiscales (Módulo: Prefecturas de Departamento)* (RAF, agosto 2005).

<sup>26</sup> *¿En qué gastarán el dinero los prefectos?*, Fundación Jubileo, 2006.

<sup>27</sup> Es decir, funciones policiales, aunque no queda claro el alcance de las mismas.

- e. Administrar, supervisar y controlar el funcionamiento de los servicios de asistencia social, deportes, cultura, turismo, agropecuarios y de vialidad, excepto aquellos que estén a cargo del Gobierno Municipal.
- f. Elaborar el proyecto de presupuesto departamental y entregarlo al Consejo Departamental para su revisión y aprobación, documento que es luego remitido al Gobierno Nacional para incluirlo en el Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación.
- g. Ejecutar el presupuesto departamental y presentar la rendición de ingresos y gastos ejecutados en el año, para su aprobación o rechazo en el Consejo Departamental.
- h. Dictar resoluciones sobre su administración, firmar contratos y convenios, distribuir tareas técnicas y administrativas.
- i. Gestionar créditos para inversión.
- j. Otorgar personalidad jurídica a las fundaciones, asociaciones y sociedades civiles, siempre que éstas tengan sus actividades principales en el Departamento.
- k. Registrar la personalidad jurídica de las comunidades campesinas, pueblos indígenas y juntas vecinales.
- l. Registrar sociedades comerciales y otros actos de comercio, siempre que realicen sus actividades principales en el departamento.
- m. Otorgar y registrar marcas, diseños, patentes, derechos y licencias.
- n. Promover la inversión privada en el Departamento.

Como puede observarse, son funciones de múltiple naturaleza y, para poder llevarlas a cabo, los gobiernos departamentales deben haber desarrollado suficiente capacidad de gestión, tanto en lo que hace a la administración financiera como de administración de recursos humanos y de adquisiciones y contrataciones de insumos y obras públicas y de gestión administrativa.

De conformidad con la misma norma, los proyectos de inversión pública cuya planeación y ejecución están a cargo del gobierno departamental son:

- a. Construcción y mantenimiento de carreteras, caminos secundarios y vecinales, en gestión compartida con los Gobiernos Municipales.
- b. Electrificación rural.
- c. Infraestructura de riego y apoyo a la producción.
- d. Conservación y preservación del medio ambiente.
- e. Promoción del turismo.
- f. Programas de asistencia social.
- g. Programas de fortalecimiento municipal.
- h. Investigación y extensión técnico-científica.
- i. Otros programas y proyectos acordados y compartidos con los Gobiernos Municipales.

Los principales gastos a los que dedican sus recursos las prefecturas son, según el presupuesto 2006, los siguientes:

- Carreteras, caminos interprovinciales, puentes y otros.

- Proyectos de riego, infraestructura de apoyo agropecuario y otros.
- Ampliación de la red eléctrica en zonas rurales.
- Programas de salud y seguridad alimentaria y otros de carácter social.
- Defensas aluvionales, canalización de ríos, perforación de pozos y otros.
- Preservación de la riqueza natural y del medio ambiente.
- Construcción de infraestructura urbana, deportiva y otros.
- Agua potable, alcantarillado y otros.
- Promoción del turismo, fortalecimiento institucional, etc.
- Fondos de contraparte al Servicio Nacional de Caminos para las carreteras de la red departamental y otros.

Debe recordarse que el gobierno departamental está obligado a gastar en obras y proyectos el 85% de los recursos obtenidos por regalías, Fondo Compensatorio Departamental e Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD). También debe destinar al mismo fin la totalidad de los recursos del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), los préstamos y los que obtenga por venta de servicios o bienes.

Es decir, que podrá gastar en funcionamiento administrativo (personal, bienes y servicios no personales, etc.) hasta un 15% de los recursos obtenidos por regalías, Fondo Compensatorio Departamental e Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD).

Según el Proyecto de Ley del Presupuesto 2006, las prefecturas manejarían más de 9.000 millones de bolivianos, de los cuales, el 55%, poco más de Bs. 4.931 millones, estará en manos de los prefectos para su gestión y el 45% restante, un poco menos de Bs. 4.102 millones, serían para gastos delegados por el Gobierno Nacional para pagar al personal de educación, salud y asistencia social y para transferencias a las universidades, monto sobre el cual el Prefecto no puede darle otro uso ni tiene atribuciones para variar retribuciones y designar al personal. Estos montos representan un crecimiento significativo en relación con el año anterior (en 2005 el presupuesto fue de algo más de Bs. 6.500 millones). Una porción importante de esos recursos adicionales provienen de la creación del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH).

Respecto a los proyectos de inversión pública, para 2006, las prefecturas dispondrán de un monto cercano a los Bs. 2.100 millones (935 millones más que en 2005).

De acuerdo con el Presupuesto, los gastos de las prefecturas, sujetos a la gestión del gobierno departamental, se distribuirían así:

|                                |               |
|--------------------------------|---------------|
| a. Funcionamiento y otros      | 651.891.579   |
| b. Inversión                   | 3.093.302.900 |
| i. Proyectos de inversión:     | 2.084.277.501 |
| • Caminos                      | 993.626.677   |
| • Agropecuario (incluye riego) | 263.984.773   |
| • Electrificación Rural        | 180.013.425   |
| • Salud y Seguridad Social     | 135.929.404   |
| • Recursos Hídricos            | 96.700.565    |

|  |               |
|--|---------------|
| • Recursos Naturales y M. Ambiente                                       | 93.040.858    |
| • Urbanismo y Vivienda   | 65.952.522    |
| • Saneamiento Básico   | 49.066.780    |
| • Otros  | 205.962.497   |
| ii. Transferencias para inversión (SNC y otros)                          | 1.009.025.399 |
| c. Activos financieros, servicio de la deuda y transferencias corrientes | 1.185.417.604 |

Por otra parte, los gastos realizados por cuenta del gobierno nacional, es decir los pagos de salarios y transferencias, se distribuirían de la siguiente manera:

|                                  |               |
|----------------------------------|---------------|
| • Educación                      | 3.334.285.603 |
| • Salud                          | 666.149.433   |
| • Asistencia Social              | 18.076.409    |
| • Transferencias a universidades | 83.067.076    |

De las cifras expuestas surge que las prefecturas tienen como prioridad principal la inversión en caminos y, en segundo lugar, aunque en una medida mucho menor, los proyectos agropecuarios (principalmente riego), de electrificación rural, y salud y seguridad social.

Es de hacer notar la importancia del rubro Transferencias para Inversión que, en su mayor parte, aproximadamente el 50%, se destinan al Servicio Nacional de Caminos (SNC), como contraparte para proyectos de la Red Vial Fundamental, lo que implica que el porcentaje de recursos destinado a este sector es incluso mayor.

Dentro del reducido porcentaje destinado a gastos de funcionamiento (algo más del 13% de los recursos que administran los Departamentos) se destaca el rubro de remuneraciones. Del importe citado se destinarían a Sueldos algo más de Bs. 8 millones mensuales para remunerar a algo más de 3.000 funcionarios, incluidos los nueve prefectos y alrededor de 330 ejecutivos, es decir, menos del 15% de los gastos operativos. Esto permite deducir que, independientemente de que el personal existente sea suficiente y adecuado para las funciones prefecturales actuales, existe un escaso desarrollo de la burocracia departamental. Si se han de asignar nuevas funciones, sea por descentralización o por creación, deberá ponerse especial énfasis en la generación de los mecanismos de gestión de recursos humanos (reclutamiento, capacitación, administración, etc.)

También, dado la significativa concentración del gasto en inversiones, debería prestarse especial atención al desarrollo de capacidades en la generación, selección, formulación y evaluación de proyectos de inversión como de la preparación de inventarios y bancos de proyectos.

Aunque los sistemas administrativos contables y de control que se aplican son los mismos vigentes en el nivel nacional, y se puede esperar que estén suficientemente consolidados en su aplicación, la cambiante realidad política que redundaba en la frecuente rotación del personal, obligaría a no descuidar la capacitación en este aspecto.

De acuerdo con el trabajo de Caballero Peláez, ya citado, los gobiernos departamentales se caracterizan por estar más “reforzados” en la gestión de los sistemas de inversión,

tesorería, presupuestos, crédito público y control gubernamental y tendrían una mayor debilidad relativa en los sistemas de administración de personal y de organización administrativa.

En cuanto a los sistemas de personal, las prefecturas en general no cuentan con información sistematizada sobre los ingresos y salidas de personal, los tipos de evaluación realizada y la movilidad interna. En cuanto a la gestión del personal de Educación, Salud y otros financiados con recursos transferidos por el gobierno nacional, la administración y el control del mismo es realizada por el Servicio Nacional de Administración de Personal.

Respecto de la organización administrativa, tampoco existe información sistematizada. Si bien el Ministerio de Hacienda nacional cuenta con una nutrida normativa en este sentido, no sabe qué unidades administrativas han sido creadas a nivel subnacional ni si pertenecen a la estructura organizativa permanente o han sido creadas para la gestión de programas y proyectos.

En relación con la capacidad de gestión de los recursos propios, deben ponerse en consideración, en primer término, que las prefecturas tienen muy reducidas potestades en cuanto a la generación de estos recursos, los que fundamentalmente se limitan a la percepción de ingresos por los servicios que presta a la población (electricidad, agua potable, servicios administrativos, telecomunicaciones en algunos casos, etc.) ya sea en forma directa o por concesión y venta de valores fiscales. Sobre estos recursos, en el ámbito nacional (Ministerio de Hacienda) no existe ningún tipo de información ni control. A pesar de la carencia de información estadística al respecto, sí existe información contable contenida en los estados financieros de cada prefectura.

Si en el futuro se atribuyeran a los gobiernos departamentales potestades tributarias, con seguridad deberán generarse las instituciones para gestionarlas ya que actualmente no existe ninguna capacidad instalada para ello.

En el caso de los servicios concesionados, las prefecturas no suelen realizar ningún control acerca del cumplimiento de las obligaciones fiscales de las empresas concesionarias.

También existe bastante descuido en el cálculo y proyección de las regalías hidrocarburíferas por la carencia de metodologías homologadas para ello. En consecuencia, es de esperar deficiencias en la proyección de ingresos para el presupuesto y la programación plurianual.

La misma deficiencia es dable observar en lo referente al la proyección de las erogaciones para el servicio de la deuda. Esto es tanto más grave por la facultad que tienen los gobiernos departamentales para la contratación de créditos tanto internos como externos.

Otra deficiencia en la gestión financiera tiene que ver con la administración de los títulos valores que emiten las prefecturas. De acuerdo con la normativa vigente, tanto las prefecturas como los municipios tienen facultades para emitir letras y pagarés los cuales son valores de transacción privada. Según menciona el documento citado, no se tiene registro de qué monto corresponde a letras y pagarés utilizados para pagar ni qué montos han sido recibidos en concepto de cobros.

Por tratarse de transacciones de carácter privado, no están reguladas en el nivel oficial nacional. Estos documentos son negociados en bancos comerciales y otras entidades financieras, por lo que es posible deducir que parte de los activos y pasivos exigibles (que

integran la deuda flotante) no está debidamente registrada por lo que podría estarse frente a una subestimación del endeudamiento.

Según el mismo documento, en los estados financieros de algunas prefecturas existen montos registrados en la cuenta “Inversiones Financieras” junto con las acciones de cooperativas telefónicas y otros activos transferidos de las ex Corporaciones de Desarrollo. Si estas inversiones fueran rentables, no existiría forma de conocer el uso de estas rentas de capital, ya sea para gasto o inversión sectorial, como educación, salud, caminos, etc., o si pasan a formar parte del incremento patrimonial de la entidad. La misma situación se repite con las “Acciones y Participaciones de Capital” registradas en los mismos estados financieros. Aquí se presenta el caso que no está regulada la participación accionaria del sector público en empresas privadas en cuanto a concentración de cartera, destino de sus rentas, ventas de acciones y transferencias de participaciones. Además, toda vez que se registra un crédito, no es posible identificar si el mismo se debe a retiros del capital invertido, negociación, cesión o donación de las acciones o disminución del valor de las acciones.

En algunos estados financieros no es posible identificar qué bienes y servicios son vendidos por las prefecturas.

A pesar que en el Ministerio de Hacienda nacional está normada la presentación de estados financieros, al parecer no existe una presentación homologada para las prefecturas. Es más, en muchos casos no es posible armonizar los estados que presentan lo distintos servicios departamentales con los que presenta la prefectura.

También existen deficiencias en la gestión de los adelantos o fondos en avance que se suelen entregar a los organismos departamentales. De acuerdo con las normas vigentes no debieran existir saldos por este concepto al momento de cierre de ejercicio o gestión anual, pero en algunos casos llegan a representar más del 40% del activo exigible de las Prefecturas y más del 100% del saldo disponible en bancos. Tampoco es posible saber si estos adelantos están originados en recursos propios, de transferencias o de donaciones, aspecto último para el que no hay normas vigentes. En algunos estados financieros se ha observado, en el activo exigible, préstamos otorgados. En el detalle respectivo se ha verificado que existen préstamos a gobiernos municipales y a empresas privadas. Ello hace concluir que no está debidamente normado el endeudamiento que pueda surgir de los préstamos interinstitucionales, tanto entre prefecturas, como entre prefecturas y municipios o entre municipios; también, que no existe una normativa que regule los préstamos o adelantos a empresas privadas y que no hay una clara identificación de las fuentes de estos préstamos: recursos propios, donaciones o transferencias.

Por otra parte, no es posible determinar qué rentabilidad generan algunas inversiones financieras, como la entrega de fondos en fideicomiso, ya que no existe una adecuada reglamentación para ello.

Esta reglamentación tendría que incluir aspectos procedimentales sobre licitación y elegibilidad de fideicomisarios o de mecanismos financieros que permitan el fortalecimiento del Fondo Nacional de Desarrollo Regional como única entidad autorizada para realizar estas operaciones. También debiera reglamentar las formas de recuperación de préstamos de las ex Corporaciones de Desarrollo, la administración de los fondos que se recuperen, cómo establecer las tasas de interés para la colocación de esos recursos, plazos, etc.

Tampoco es posible detectar en los estados financieros si una entidad está sujeta o no al Plan de Readecuación Financiera, y cuál es el estado de evolución de su deuda a través

de este mecanismo. Asimismo, no existe ningún informe que se refiera, al manejo de la deuda a través del Fondo de Garantía. Solamente una prefectura ha solicitado la implementación y utilización del SIGMA. A causa de ello no se puede hacer la homologación de los estados financieros. En algunos casos, los reportes financieros se diseñan en formato de hoja electrónica, lo que no avala la confiabilidad de la elaboración de los estados financieros ni de los datos que incluyen.

La inexistencia de un sistema integrado y homogéneo por parte de las prefecturas afecta la información generada y produce un factor que impide la transparencia en las compras gubernamentales.

Si se toma en cuenta el monto que significan las compras de las prefecturas comparado con el costo que de incorporación al SIGMA, es indudable que el retraso incurrido es económicamente inexplicable.

En los mismos estados financieros, los intereses percibidos y los ingresos por alquiler de maquinarias e instalaciones aparecen agrupados en la cuenta “Intereses y Otras Rentas de la Propiedad”. También se incluyen allí los ingresos por concesiones de infraestructura e ingresos por concesiones de recursos naturales.

En el rubro “Intereses por Pagar” no se puede discriminar cuánto corresponde a amortizaciones de deuda, intereses y comisiones.

Tampoco es posible identificar las obligaciones fiscales o deuda tributaria en concepto de IVA, IUE e ITF de las empresas públicas pertenecientes a las prefecturas y transferidas por las Ex Corporaciones de Desarrollo. A su vez esto impide conocer si las prefecturas han absorbido parte o todas las obligaciones de estas empresas.

Una comprobación realizada en la Superintendencia de Valores ha permitido conocer que únicamente figuran en ella, registradas como entidades públicas emisora de valores, solamente dos municipalidades: La Paz y Santa Cruz. Cabe aclarar que tampoco se encuentran registradas entidades del gobierno nacional ni ninguna Prefectura. La inscripción en el registro correspondiente implica que la entidad ha cumplido con todos los requisitos de documentación y que se ha sometido al proceso de calificación que riesgo que exige la Superintendencia, el que es llevado a cabo por las empresas que tienen esa finalidad.

Estas deficiencias se presentan a pesar que el Ministerio de Hacienda nacional podría establecer dos puntos de control: uno, el momento de autorizar, previo examen de las condiciones financieras de las entidades públicas, su inicio de operaciones como emisores de valores; el otro, en el caso de que una institución pública es autorizada para ser emisor, el Ministerio de Hacienda podría monitorear y autorizar la obtención de nuevos endeudamientos previo análisis de las condiciones específicas de la entidad en el momento en que solicite dicha autorización. En el caso de las municipalidades de La Paz y Santa Cruz, no existen reportes de calificación de riesgo relacionados al primer momento por parte del Ministerio de Hacienda, ni visto bueno por el cual se les haya autorizado constituirse en emisores de títulos valor.

La evaluación financiera de una entidad pública se basa en distintos aspectos que cabría recordar: la calificación de un país, en primer lugar, se fundamenta en el riesgo soberano. Dentro de esta denominación se mide la fortaleza crediticia de las distintas entidades del país. Para la medición de riesgo de corto plazo las calificaciones varían según la capacidad de pago en tiempo y forma (generalmente las entidades estatales obtienen el mejor puntaje). En lo referente a la calificación de valores representativos de deuda estos pueden ser acreditados o no a través de un análisis previo y una calificación de los

instrumentos de deuda. En la actualidad el Estado no cuenta con formas de evaluación alternativas, a la mencionada.

En el nivel nacional existe el Sistema de Evaluación de Resultados (SISER), a cargo del Ministerio de la Presidencia, pero el mismo no está implementado en los niveles departamental y municipal. Con este sistema de gestión financiera se realiza una evaluación y seguimiento de los resultados obtenidos, fundamentalmente en la inversión pública, efectuando un cruce de información de ejecución física con la ejecución presupuestaria. Así se lograría hacer el seguimiento de los resultados estratégicos y operativos obtenidos y retroalimentar la planificación. Sin embargo, actualmente la Dirección de Coordinación Gubernamental dependiente del Viceministerio de Coordinación Gubernamental realiza un monitoreo a las Prefecturas por medio de reportes llamados “Avance en el cumplimiento de compromisos de resultados”. La falla que tiene esta forma de seguimiento es que no está integrada al SISER, y se realiza a través de reportes realizados en hojas electrónicas que se remiten vía correo electrónico a la Dirección mencionada.

## **D. Generación de Recursos Tributarios Propios de las Jurisdicciones Subnacionales (Independientes de la Coparticipación Nacional) <sup>28</sup>**

El proceso de las autonomías regionales en Bolivia aún es confuso y no se puede anticipar en qué terminará.

De acuerdo con el referéndum de julio 2006, aquellos departamentos en los que ganara el SI tendrían un estatuto de autonomía. Son cuatro los departamentos que votaron mayoritariamente por la afirmativa: Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando, es decir, aquellos que poseen mayores ingresos por regalías de sus recursos naturales.

Estas autonomías, como mínimo, deben garantizar a los departamentos la elección directa de sus autoridades por los ciudadanos, recibir del Estado nacional competencias ejecutivas, atribuciones normativas administrativas y los recursos económico-financieros que les asignen la nueva Constitución Política del Estado y las leyes, según surge del texto plebiscitado.

Aún no está definido el alcance de las autonomías: ¿sólo los departamentos o también las comunidades indígenas? El referéndum sólo hablaba de los departamentos, pero existe un movimiento hacia el otorgamiento de autonomías a los pueblos originarios y comunidades campesinas.

La elección directa de los prefectos departamentales ya se hizo, aunque los Consejos no son elegidos por elección directa. Una noticia reciente es que el presidente quiere recuperar la facultad de censurar a los prefectos (anteriormente eran designados por el presidente). Sin embargo, el Tribunal Constitucional ha dictaminado que esa facultad ya no la tiene.

Aparentemente, a pesar de las autonomías, se quiere preservar el carácter unitario del estado boliviano, ya que la pregunta plebiscitada condicionaba las autonomías dentro del marco de la unidad nacional. Y cuando hablaba de competencias, se agregaba “ejecutivas” y que se debían recibir del Estado nacional. No se aclaraba si esas competencias serían exclusivas o compartidas (concurrentes). Se hablaba también de atribuciones normativas administrativas, no de competencias legislativas, y según fueran definidas por la Constitución.

Debe quedar claro que el debate de autonomías se confunde con el de descentralización. Ésta podría concretarse independientemente de aquélla. La diferencia estará en que, sin autonomía, la relación entre el poder que delega competencias y el que las recibe será mayormente de *principal-agente*.

Cuando se habla de asignación de recursos económico - financieros no se aclara si habrá concesión o no de potestades tributarias a los gobiernos subnacionales.

De todos modos debe entenderse que la autonomía departamental será de un grado superior al de la municipal y de la universitaria. Queda por definir la de los pueblos originarios y comunidades campesinas.

También debe quedar claro que el debate de las autonomías se origina más en una disputa por el dominio de los recursos fiscales generados por los recursos naturales (petróleo, gas, minería, etc.) que en la demanda por mayores y mejores servicios públicos, o por

---

<sup>28</sup> Con la colaboración de Juan Argentino Vega y Juan Carlos García Ojeda.

pretender atenuar las disparidades en la distribución personal del ingreso o por lograr un desempeño fiscal más responsable.

A efectos de este estudio debe asumirse que:

- a) Puede llegar a haber una autonomía departamental, pero será limitada; esta autonomía estará acompañada por descentralización de competencias para la prestación de determinados servicios;
- b) Habrá también descentralización hacia los departamentos no autónomos pero en tales casos éstos no tendrán atribuciones normativas.
- c) Los departamentos autónomos tendrán, o podrán desarrollar, una limitada potestad tributaria.
- d) Podría ser que los no autónomos puedan administrar tributos locales legislados nacionalmente.
- e) Asimismo, todos los departamentos participarán de la distribución de recursos que se hace desde el estado nacional.
- f) Si los departamentos desarrollan recursos propios, entonces deberán constituir sus propias administraciones tributarias.

Hasta ahora ha habido un incremento en las transferencias y en las participaciones impositivas que han beneficiado tanto a departamentos como a municipios, es decir, se ha operado un aumento en la descentralización de recursos, ocurrido en el presente año, pero la misma no ha estado acompañada de nuevas responsabilidades en la prestación de servicios.

Asimismo, ¿tienen los departamentos actualmente una capacidad de gestión desarrollada para administrar nuevos servicios? ¿Existen normas de responsabilidad fiscal que deban cumplir los gobiernos departamentales?

También debe procurarse que la descentralización no sea fuente de incremento del gasto público agregado sino, por el contrario, debería derivar en una desconcentración de la ejecución del mismo.

El primer tema a resolver es la distribución de competencias entre los tres niveles de gobierno: cuáles son los servicios que estarán a cargo de cada uno; el segundo, cómo se hará esa redistribución de responsabilidades: mediante qué mecanismos y en qué tiempo. El tercero, desarrollar indicadores objetivos para proceder a la distribución de recursos, o asignación de fuentes tributarias, acorde con la redistribución de responsabilidades. Por último, establecer indicadores de responsabilidad fiscal que deberían servir para medir la eficiencia y eficacia de los tres niveles de gobierno y que podrían, vinculados por el régimen de distribución de recursos, actuar como incentivos para mejorar el desempeño de los gobiernos subnacionales desde la perspectiva de la responsabilidad fiscal.

Es desde esta visión, mejorar la calidad y cantidad de los servicios prestados o a prestar por los gobiernos subnacionales, y mejorar el grado de responsabilidad en el desempeño fiscal de los mismos, que se justifica que se desarrollen recursos fiscales propios.

#### ¿Cuáles deberían ser esos recursos propios?

Actualmente la potestad tributaria está distribuida entre el gobierno nacional y el municipal. Entre éstos emerge ahora el gobierno departamental.

Para el conjunto de municipios los recursos propios representan menos del 20% de sus recursos totales (18,64% según una información provisoria para el año 2006). El resto proviene de la coparticipación tributaria, de otros regímenes de participación y de la cooperación internacional.

Los ingresos tributarios propios de las municipalidades provienen de los siguientes conceptos: Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles, Impuesto a la Propiedad de Vehículos Automotores, Impuesto Municipal a la Transferencias de Inmuebles e Impuesto Municipal a la Transferencia de Vehículos. De estos impuestos el primero en importancia por su recaudación es el Inmobiliario y le sigue el Vehicular (70 y 15%, respectivamente, para la Alcaldía de La Paz en 2005; 51% y 25%, para la de Santa Cruz). También, aunque menos importantes, los municipios cuentan con ingresos no tributarios, provenientes de la venta de servicios, patentes, etc.<sup>29</sup> Debe también tenerse en cuenta que la mayor parte (aproximadamente un 70%) de estos tributos municipales son generados por las capitales departamentales, por lo que están muy poco desarrollados en los municipios menores.<sup>30</sup>

A pesar de estos recursos propios, la mayor parte de los ingresos fiscales de los municipios provienen de la coparticipación en los impuestos nacionales y de los originados en los hidrocarburos.

Los municipios tienen la facultad de recaudar los tributos a la propiedad de inmuebles y vehículos a partir de la Ley N° 1551, de Participación Popular (abril de 1994), modificatoria de la N° 843 (de Reforma Tributaria) de mayo de 1986 que estableció el régimen de Coparticipación. Con posterioridad la Ley N° 1606 de diciembre de 1994, agregó los impuestos a las transferencias de inmuebles y de automotores y al consumo específico de chicha de maíz.<sup>31</sup>

Un dato a considerar de esta legislación sobre la coparticipación impositiva es que los departamentos fueron excluidos de ese régimen por la Ley 1551. Anteriormente, la 843 asignaba 10% a los departamentos y 10% a las municipalidades. Actualmente, el 20% corresponde a éstas. La distribución de los recursos coparticipables se hace exclusivamente en función de la población, es decir, igualando la suma per cápita que recibe cada alcaldía.

A su vez, no pueden disponer los municipios libremente de los recursos recibidos por coparticipación, ya que la ley 1702 modificatoria de la ley 1551, les impone destinar el 85% a gastos de capital y sólo el 15% a erogaciones corrientes. La verificación realizada es que la norma no estuvo cumpliéndose al comienzo de su vigencia ya que, para el conjunto de municipalidades, los gastos de capital eran inferiores al 50% de las sumas recibidas.<sup>32</sup> Y esto a pesar de que las municipalidades están sometidas a las directrices del Ministerio de Hacienda y a que existen los Comités de Vigilancia creados por la misma ley. Al parecer, por la información más reciente obtenida, la restricción estaría cumpliéndose en la actualidad, aunque existen dudas sobre la clasificación de los gastos.

---

<sup>29</sup> Aparentemente, en la información publicada por la UEF (formato FMI) los ingresos tributarios municipales estarían clasificados como no tributarios.

<sup>30</sup> Ver Saric Y., D. Z., *Transferencias fiscales y modelación de escenarios para autonomías* (La Paz, FAM, MPP y AECI, 2005).

<sup>31</sup> Calderón, C. y Delgadillo, M. F., *Evaluación del sistema de coparticipación vinculado con los gastos de la participación popular* en [www.infobol.com/Municipios](http://www.infobol.com/Municipios).

<sup>32</sup> Ibidem.

Por esa ley, además, los municipios han recibido del gobierno central las competencias de administrar, renovar y mantener la infraestructura física de salud, educación, cultura, deportes, caminos vecinales y micro riego, transfiriéndoles para ello la propiedad de todos los bienes muebles e inmuebles afectados a esa infraestructura. También la ley amplía la jurisdicción municipal a la zona rural de la sección de provincia respectiva.<sup>33</sup>

Por su parte, las prefecturas sólo recaudan ingresos no tributarios (Venta de Bienes y Servicios, Tasas, Derechos y Otros Ingresos e Intereses y Otras Rentas de la Propiedad) que no representan ni el 2% de los recursos totales puestos a su disposición (1,77% en 2005) y, eventualmente, Donaciones.

Los departamentos sólo participan de las regalías y de los impuestos sobre hidrocarburos. Una queja frecuente de éstos es por la restricción existente en el uso de las transferencias recibidas ya que de ellas deben destinarse como mínimo en un 85% a inversiones y sólo hasta el 15% a erogaciones corrientes. No obstante, existirían casos en que los gastos operativos estarían por debajo del porcentaje legal.

Si ha de desarrollarse la prestación de ciertos servicios por parte de los gobiernos departamentales, es de esperar que surja una fuerte demanda por realizar erogaciones corrientes ya que los gastos de operarlos pertenecen en su mayor parte a esa categoría. Una salida a esa aspiración podría darse, al menos parcialmente, por el lado de la generación de recursos propios por dichos gobiernos.

De aceptarse esto, deberá identificarse primero cuáles de esas posibles fuentes de ingresos puede permitirse que sean explotadas por las prefecturas y cuáles son susceptibles de ser eficientemente administradas por ellas.

De todos modos, la generación de recursos propios por las prefecturas, al igual que sucede con las alcaldías, estará en función del desarrollo económico de cada jurisdicción y de su capacidad para administrar esos recursos.

¿Cuáles son los recursos fiscales propios que serían susceptibles de ser desarrollados por parte de los departamentos?

En primer lugar, debe definirse cuáles serán las competencias que deberá asumir este nivel de gobierno. Siguiendo distintas propuestas formuladas, es de esperar que los servicios que estarán a cargo de los gobiernos departamentales sean aquellos que están más relacionados con las poblaciones radicadas en los mismos y respecto de los cuales no existen indivisibilidades, ni externalidades o efectos derrames hacia otras poblaciones. También las inversiones y mantenimientos relacionados con la infraestructura regional.

Así, una primera aproximación indicaría los siguientes servicios:

- a) Educación;
- b) Salud;
- c) Vivienda;
- d) Seguridad;
- e) Agua y Saneamiento en poblaciones menores;
- f) Preservación del Medio Ambiente;

---

<sup>33</sup> La ley mencionada no sólo significó la ampliación de los límites de los municipios existentes en ese momento sino que, además, produjo la creación de nuevos municipios por lo que su número creció apreciablemente.

- g) Caminos regionales;
- h) Riego;
- i) Otras infraestructuras regionales.

En segundo lugar, deben redefinirse las transferencias del Gobierno central a fin de compensar a los departamentos por el costo de prestación de los servicios transferidos, a menos que se considere que esas competencias compensarían los incrementos de recursos ya operados.<sup>34</sup>

Tercero, cabría entonces definir cuáles serían las fuentes de recursos fiscales o bases tributarias que quedarán a disposición de las prefecturas para que éstas obtengan de ellas con eficacia y eficiencia (y con la menor distorsión posible de las actividades económicas regionales) el máximo provecho fiscal.

Entre estos recursos aparecen como posibles los siguientes:

- a) Un impuesto a la propiedad inmueble rural y urbana, en la medida que no perturbe la potestad tributaria municipal, o una sobretasa en los impuestos a la propiedad inmueble existentes en esa jurisdicción.<sup>35</sup>
- b) Un impuesto a la propiedad de vehículos automotores, aeronaves y motonaves, con las mismas consideraciones anteriores.
- c) Un impuesto a las ventas al por menor (también llamado a las ventas finales o al detalle).

Estos tributos exigen paralelamente a su implantación, el desarrollo de la capacidad para administrarlos por parte de los gobiernos departamentales. Esta no es una tarea imposible ya que existe capacidad instalada al respecto en el ámbito nacional y en el municipal.

El tributo propuesto en primer término requiere, para su determinación correcta y eficiente, del desarrollo de un sistema catastral departamental moderno y técnicamente soportado por sistemas de información geográfica, el que podrá ser compartido con las alcaldías<sup>36</sup> y que, si bien puede ser de alto costo por el equipamiento y servicios involucrados, es posible su realización con la colaboración internacional, siendo, por otra parte, ampliamente redituable. Una alternativa sería un catastro nacional, con todas las economías de escala que ello supone.

En tanto no sea instrumentado un catastro departamental o, en su caso, nacional, el impuesto departamental operaría sobre la base del catastro municipal.

En cuanto el impuesto vehicular, siempre será más eficientemente recaudado por la autoridad departamental que por la municipal, ya que ésta, por sus límites geográficos más reducidos enfrentará con más frecuencia los problemas derivados de la radicación

---

<sup>34</sup> Actualmente los departamentos productores de hidrocarburos disfrutan de un fuerte superávit fiscal.

<sup>35</sup> Aquí puede darse una discusión acerca de la doble imposición. No obstante, el compartir una misma base tributaria no encuentra oposición en la teoría. De todos modos, el tema importante será cuál nivel de gobierno administra el catastro que respalda la determinación de la base tributaria.

<sup>36</sup> Debe tenerse en cuenta que la Ley 1551 además de extender la jurisdicción municipal a la zona rural de la sección de provincia correspondiente, le da a las municipalidades la facultad de administrar el catastro urbano y rural de acuerdo con las normas que dicte el Poder Ejecutivo. Además fija como ingresos municipales el impuesto a la propiedad rural, el impuesto a los inmuebles urbanos y el impuesto sobre vehículos, motonaves y aeronaves. Además de los mencionados, les transfiere los impuestos y patentes fijados por ordenanza municipal de conformidad a lo previsto por la Constitución.

de los vehículos de sus residentes en un municipio vecino para reducir el impuesto a pagar. Además, el impuesto departamental tiene la ventaja de una mejor administración de las valuaciones basadas en los precios de mercado por lo que se beneficiarían las recaudaciones, sobre todo si la potestad legislativa respecto de este impuesto está en este nivel de gobierno. No obstante según esta propuesta el impuesto puede ser compartido por ambos niveles de gobierno.

El tercer tributo es posible administrarlo a partir de un intercambio de información con la autoridad tributaria nacional, ya que se puede hacer la percepción de este tributo en los contribuyentes del impuesto al valor agregado, teniendo en cuenta el destino de los bienes gravados y excluyendo aquellos que se exportan. En este sentido, los contribuyentes del IVA percibirían el tributo departamental aplicando la alícuota respectiva a todas las ventas finales en el mercado interno y a todas las ventas a no contribuyentes del IVA e ingresarían los importes resultantes al órgano responsable de la administración tributaria departamental. Al principio, en consecuencia, estarían gravados todos los bienes que lo están por el IVA y exceptuados los no gravados por el impuesto nacional.

Si bien se estima como no conveniente establecer nuevos gravámenes sobre consumos específicos en razón de la dificultad para controlar el transporte de los bienes respectivos a través de los límites departamentales, y otras distorsiones que pueden llegar a crearse, podrían transferirse a los gobiernos departamentales la administración de los existentes, siempre que la potestad impositiva sobre ellos continúe en el nivel nacional.

Con respecto a los tributos aquí propuestos conviene tener en cuenta algunas inferencias que pueden realizarse sobre la base de la información numérica disponible.

Actualmente los municipios bolivianos recaudan, en concepto de impuesto inmobiliario una suma cercana a los \$ 540 millones de pesos,<sup>37</sup> la que representa el 60% de sus recursos propios y el 11% de sus recursos totales. No se posee información acerca del estado de los catastros ni de la actualización de las valuaciones fiscales. Presumiblemente, como es frecuente en relación con este impuesto, las posibilidades recaudatorias del tributo no deben estar suficiente explotadas. Por lo tanto, si se replicara una recaudación similar para las prefecturas, éstas contarían con una suma igual que sería de libre disponibilidad.

Las alícuotas del impuesto inmobiliario municipal son progresivas y oscilan entre el 0,35% y el 1,5% del avalúo fiscal establecido en cada jurisdicción municipal. Salvo una reserva sobre la pertinencia de la progresividad en un impuesto real (no personal), ya que su impacto redistributivo es muy dudoso, estos niveles de alícuotas aparecen como adecuados. La duplicación de su recaudación para que el excedente se destinara a las prefecturas debería buscarse más por el lado de la mejora en los avalúos que por la elevación de las alícuotas o el establecimiento de alícuotas adicionales. Queda por dilucidar, entonces, si los niveles de avalúos son medianamente representativos de los valores de mercado de los inmuebles. Sería importante lograrlo. El avalúo actual, a su vez, está condicionado por el sistema de información utilizado en cada municipio para determinarlo el que depende también de la calidad del catastro. Por otra parte, la aplicación de un impuesto inmobiliario departamental requeriría que el catastro fuera

---

<sup>37</sup> Estimación para 2006 del Ministerio de Hacienda.

administrado por la prefectura a efectos de evitar inequidades y distorsiones entre las municipalidades de un mismo departamento.

Con respecto al impuesto vehicular que se recomienda, podrían hacerse consideraciones similares. En este caso las alícuotas son también progresivas y varían entre el 1,5% y el 5% del valor del vehículo. En este caso es más sencillo determinar valores ya que para vehículos nuevos se toma su valor ex aduana y para los más antiguos se puede aplicar un descuento por depreciación. La recaudación de este impuesto es mucho menor que la del inmobiliario representando, para el conjunto de municipalidades, el 20% de los recursos propios municipales y menos del 4% de los ingresos totales. Probablemente un impuesto departamental con esos niveles de alícuotas, si la potestad de determinarla fuera de este nivel de gobierno, podría provocar migración de la base.<sup>38</sup>

Sobre el propuesto impuesto a las ventas minoristas es más difícil hacer conjeturas acerca de su recaudación. Para ello se requeriría contar con información sobre los niveles de ventas finales en el mercado interno. De todos modos podría hacerse una comparación con la recaudación actual con el Impuesto a las Transacciones el que, con una alícuota del 3% grava los ingresos brutos de las actividades económicas. Sería conveniente que si se acepta la propuesta del impuesto a nivel departamental, éste reemplazara el actual impuesto nacional a las transacciones y que aquél fuera diseñado para producir una recaudación similar.<sup>39</sup> En tal caso debería eliminarse la consideración del Impuesto a las Utilidades de las Empresas como pago a cuenta que actualmente rige. La recaudación podría crecer en función de la disminución de la evasión y por el crecimiento de la economía.

Una propuesta alternativa, bastante más compleja, es la que aparece en el documento N° 4/2006 de la Red de Análisis Fiscal.<sup>40</sup>

De acuerdo con la misma, las administraciones subnacionales deberían hacerse cargo de los impuestos que gravan bases fijas o de baja movilidad geográfica: el impuesto a la renta personal, el impuesto a la propiedad inmobiliaria y vehicular, los impuestos a las transacciones eventuales de esos bienes y los impuestos a los consumos específicos (incluido hidrocarburos).

Como puede observarse, existen varios puntos de contacto entre lo que se propone más arriba en el presente informe y la propuesta del trabajo citado: los impuestos patrimoniales reales sobre la propiedad inmueble y vehicular. Sin disentir con el criterio general expuesto por el autor de ese trabajo, sin embargo, hay otras diferencias fundamentales en ambas propuestas.

En primer lugar, habría un serio inconveniente en transferir a las administraciones tributarias departamentales la gestión de un impuesto de tanta complejidad como el impuesto a la renta personal. Para empezar, este impuesto, tal como se lo concibe en la

---

<sup>38</sup> Otra alternativa sería que ambos impuestos, el inmobiliario y el vehicular, fueran recaudados exclusivamente por la autoridad departamental y su recaudación coparticipada con los municipios de su jurisdicción.

<sup>39</sup> Un estudio realizado en la República Argentina una década atrás, tendiente a fundamentar la sustitución del impuesto sobre los ingresos brutos provincial por un impuesto a las ventas finales, indicaba que la sustitución requeriría una alícuota de aproximadamente el doble de la vigente para ingresos brutos, a efectos de lograr una recaudación similar.

<sup>40</sup> Se refiere al trabajo citado en la nota siguiente.

teoría y se aplica en otros países, no existe actualmente en Bolivia. Sólo está parcialmente presente en el Régimen Complementario del IVA, como impuesto proporcional a la renta personal. En la concepción actual se trata de un impuesto de diseño bastante simple y fácil de recaudar a partir del régimen ordinario del IVA. Si existe evasión en el IVA, también la habrá en RCIVA. Todo el esfuerzo que se realice para combatirla en un impuesto redundará también en beneficio del otro. En consecuencia, mientras se liquide como se hace en la actualidad, conviene que esté en manos de la misma administración. Si en el futuro se decide pasar a un impuesto más complejo, progresivo y de tratamiento diferencial para distintas clases de renta, con más razón será conveniente su permanencia en el nivel de gobierno más alto posible: la migración de la base y la evasión son, con frecuencia, posibles en un tipo de impuesto como éste si se aplica a nivel subnacional. Además, un adecuado régimen impositivo de la renta personal conviene que sea tratado en el nivel nacional a fin de unificar criterios de aplicación: ¿será un impuesto que grave la renta personal de fuente boliviana, o la renta mundial de los bolivianos o de los residentes en el país? Cualquiera de los dos que se aplique, conviene que el criterio sea único en todo el país. Por otra parte, ¿cuál sería el grado de progresividad y cuál el tratamiento de las circunstancias personales del contribuyente (cargas de familia, origen de las rentas, etc.)?

Para la aplicación de los impuestos a las transacciones eventuales de inmuebles y vehículos a nivel departamental no existen mayores objeciones. No obstante, ambos impuestos están vigentes en el nivel municipal, con lo cual se estaría compartiendo una base impositiva con el tercer nivel de gobierno, por lo que cabría una decisión política acerca de cuál nivel lo aplica o si lo aplican ambos. El tamaño de las alícuotas será de suma importancia en este caso dado que no deben llegar a un nivel que la Justicia determine que es confiscatorio. Si bien en este trabajo ya se proponen los impuestos patrimoniales sobre los mismos bienes, es indudable que la potencialidad de la recaudación de éstos es mucho mayor y, sobre todo en el caso de los inmuebles, la administración departamental del catastro puede incrementar las posibilidades recaudatorias.

Con respecto a los impuestos a los consumos específicos, es posible que la recaudación en el nivel departamental sea posible y sin mayores complicaciones. Pero, ¿qué nivel de gobierno tendrá la potestad impositiva? Si se mantiene como hasta ahora en el orden nacional, no habría mayores problemas en cuanto a la eficiencia económica, pero si se transfiere a los departamentos, en pocos años deberá revisarse el régimen para eliminar la diversidad de alícuotas: siempre será posible comprar bienes en el departamento vecino que tenga menor alícuota. Es por ello que no se recomienda transferir este tributo a las prefecturas. Además, el autor del trabajo comentado incluye entre los impuestos a los consumos específicos el que grava los hidrocarburos. Es indudable que en Bolivia se considera un gravamen estratégico: El actual impuesto especial a los hidrocarburos y sus derivados (IEHD) es nacional y su recaudación coparticipada con los departamentos. Por lo tanto no cabría proponer una alternativa que es contraria a decisiones estratégicas ya tomadas. Además, un impuesto específico a los hidrocarburos a nivel departamental o local, crearía en poco tiempo una diversidad de alícuotas que podría incluso convertirse en barrera al transporte y comercio internos, del mismo modo que con los gravámenes específicos sobre otros bienes: daría la oportunidad de crear una suerte de “aduanas” interiores que seguramente estarían violando normas constitucionales vigentes.

Otro aspecto de la propuesta citada aquí criticada consiste en la eliminación del impuesto a las transacciones (IT) y su sustitución con un aumento de la alícuota del IVA para compensar su recaudación. En el presente documento, en coincidencia con el argumento esgrimido por ese autor, se propone la sustitución del IT por un impuesto a las ventas minoristas aplicado a nivel departamental. Se estima que esta propuesta es más factible, efectiva y eficiente ya que, a la vez que se eliminarían las distorsiones en la actividad económica que provoca el IT, se pasaría a un tributo que prácticamente no tendría ningún efecto distorsivo por gravar sólo las ventas finales al detalle, por lo que no crearía migración de la base (salvo alícuotas excesivas que induzcan a los consumidores a realizar sus compras en un departamento vecino, lo que a su vez operaría como saludable mecanismo de control), no afectaría las exportaciones ni el comercio interregional.

El autor citado completa su propuesta asignando el Impuesto Complementario a la Minería, actualmente nacional, al gobierno departamental, aunque no exhibe argumentos específicos por lo que cabría aplicarle su argumento general de ser un impuesto de “base fija o de baja movilidad”. No obstante, podrían esgrimirse los mismos argumentos que sostienen que la imposición a los hidrocarburos debe quedar en el nivel nacional. Además, no puede asegurarse que una determinada veta mineral esté circunscripta a los confines de un departamento, del mismo modo que ocurre con los yacimientos hidrocarburíferos.

Otro aspecto destacable de la propuesta comentada se refiere a la tributación municipal: el autor propone sustituir la actual patente municipal de funcionamiento por un impuesto municipal a las actividades económicas. Si bien el objetivo del presente informe se refiere a la posible tributación departamental, caben unas palabras al respecto en razón de la superposición de un tributo como éste con el aquí propuesto impuesto a las ventas minoristas. De todos modos también cabrían las críticas generales que se hacen en la literatura respecto de la potestad tributaria municipal en sentido de limitarla a la aplicación de tasas retributivas por los servicios prestados, aunque algunas tengan carácter coactivo ya que se aplicarían por servicios puestos a disposición aunque los mismos no sean utilizados o consumidos (como por ejemplo, la recolección de residuos domiciliarios). No obstante, en este informe se está aceptando que continúen en el nivel municipal los actuales impuestos sobre la propiedad y la transferencia de inmuebles y vehículos toda vez que la potestad impositiva continúa en un nivel superior y ya están asumidos por la práctica tributaria.

El universo tributario departamental se completaría con la aplicación de tasas por servicios prestados y las contribuciones especiales (como podría ser una contribución por mejoras, o sea gravar el mayor valor que puede adquirir un inmueble, por la realización de una obra pública departamental).

## **E. Modalidades de provisión de recursos de la cooperación internacional y su impacto sobre la capacidad de gasto y ejecución de proyectos a nivel subnacional <sup>41</sup>**

### **1. La provisión de recursos de la cooperación internacional.**

Si se acepta la asimilación de los ingresos operados al sistema fiscal de Bolivia en concepto de Donaciones (ya sean corrientes o de capital) como representativos del resultado financiero de la acción de los diferentes actores de la cooperación internacional, puede visualizarse el grado de participación de esta fuente en el fondeo del sector público boliviano.

**Cuadro 19 Flujo Financiero Agregado - Sector Público  
Año: 2006**

|                       | <b>Relaciones porcentuales</b> |                    |             |            |
|-----------------------|--------------------------------|--------------------|-------------|------------|
|                       | Admin.<br>Central              | Inst.<br>Descentr. | Prefecturas | Municipios |
| TOTAL INGRESOS        | 100,00                         | 100,00             | 100,00      | 100,00     |
| TOTAL DONACIONES      | 9,15                           | 2,49               | 0,52        | 0,69       |
| INGRESOS CORRIENTES   | 100,00                         | 100,00             | 100,00      | 100,00     |
| Donaciones corrientes | 2,06                           | 0,17               | 0,07        | 0,00       |
| RECURSOS DE CAPITAL   | 100,00                         | 100,00             | 100,00      | 100,00     |
| Donaciones de capital | 98,69                          | 3,96               | 16,20       | 4,01       |

*Fuente:* elaboración propia a partir información Unidad Programación Fiscal-Bolivia

### **La provisión de recursos de la cooperación internacional y su impacto sobre la capacidad de gasto y ejecución de proyectos a nivel subnacional.**

En Bolivia existe la necesidad de una fuerte alianza con la Cooperación Internacional, tal que se apoyen los esfuerzos de profundización y alineamiento de la ayuda internacional, respecto de la protección del gasto social dentro de las prioridades del gasto público.

Desde este punto de vista, resultaría prioritario consolidar y reforzar el proceso de institucionalización en áreas estratégicas tales como la justicia, la administración tributaria, la administración pública, la descentralización y la lucha contra la corrupción. El problema está, sin lugar a dudas, en lograr superar la evidente falta de capacidad de gasto que presentan los actores de los gobiernos subnacionales, por lo cual, probablemente, constituya una alternativa de mayor viabilidad explorar las implicancias de redireccionar esta asistencia hacia organismos del tercer sector (organizaciones no gubernamentales en general).

<sup>41</sup> Con la colaboración de Juan Argentino Vega y Juan Carlos García Ojeda.

**Cuadro 20 BOLIVIA : DONACIONES: Evolución reciente (en miles USD)**

|                         | 1997           | 1998           | 1999           | 2000           | 2001           | 2002           | 2003 (p)       | 2004 (p)       | 2005 (p)       |
|-------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| <b>TOTAL BENEFICIOS</b> | <b>112.274</b> | <b>119.539</b> | <b>151.385</b> | <b>185.771</b> | <b>195.684</b> | <b>181.961</b> | <b>232.493</b> | <b>217.212</b> | <b>202.628</b> |

**Principales Donantes**

|                     |        |        |        |        |        |        |        |        |        |
|---------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| ACDI (CANADÁ)       | 5.372  | 1.108  | 2.964  | 983    | 354    | 1.817  | 6.147  | 725    | 420    |
| ALEMANIA            | 2.845  | 414    | 210    | 296    | 288    | 144    | -      | 2.029  | 6.618  |
| ARGENTINA           | -      | -      | -      | 47     | -      | -      | -      | -      | -      |
| ASDI (SUECIA)       | -      | 4.881  | 782    | 2.825  | 5.955  | 3.518  | 9.193  | 14.856 | 107    |
| BÉLGICA             | -      | -      | -      | -      | -      | -      | -      | -      | 1.441  |
| BID                 | 255    | 1.215  | 789    | 1.034  | 207    | 570    | 51     | 1.182  | -      |
| BIRF                | -      | 474    | 1.729  | -      | -      | 117    | -      | -      | -      |
| BCO. MUNDIAL        | -      | -      | -      | -      | 45     | 9      | 4.903  | -      | -      |
| CAF                 | 283    | 2.466  | -      | 35     | -      | -      | -      | 1.073  | -      |
| COSUDE (SUIZA)      | 949    | 1.539  | 2.028  | 1.121  | 2.264  | 1.076  | 281    | 494    | 382    |
| CHINA               | -      | 10     | 388    | 1.136  | -      | 156    | -      | -      | -      |
| DANIDA              | 3.065  | 1.569  | 21     | 294    | 1.787  | 905    | -      | -      | -      |
| DIN (DINAMARCA)     | 1.995  | 11.264 | 3.838  | 3.435  | 3.292  | 5.539  | 5.682  | 3.351  | 694    |
| ESP (ESPAÑA)        | 33     | 586    | 321    | 1.322  | 2.916  | 1.087  | 6.051  | 273    | 478    |
| FAO                 | -      | 553    | -      | 5      | 1.027  | -      | -      | -      | -      |
| FNUDC               | 1.093  | 562    | 482    | 502    | -      | 41     | -      | -      | -      |
| FMI                 | -      | 2.459  | -      | -      | -      | -      | -      | -      | -      |
| FRA (FRANCIA)       | 431    | 434    | -      | -      | -      | -      | -      | 7.754  | 1.716  |
| G-BR (GRAN BRETAÑA) | 1.312  | 445    | 1.420  | 975    | 1.803  | 4.096  | 3.246  | -      | 1.689  |
| GEF                 | -      | -      | 19     | 330    | 503    | 569    | -      | -      | -      |
| GTZ (ALEMANIA)      | 215    | 546    | 992    | 3.538  | 771    | 168    | 2      | -      | 42     |
| HOL (HOLANDA)       | 20.725 | 15.133 | 6.439  | 9.664  | 7.527  | 17.523 | 16.279 | 9.472  | 10.061 |
| ITALIA              | -      | -      | -      | 134    | 76     | 25     | -      | 10     | 5      |
| JAPÓN               | -      | -      | -      | -      | -      | -      | -      | -      | 16.330 |
| JICA (JAPÓN)        | 21.739 | 22.237 | 9.718  | 18.876 | 35.264 | 18.354 | 8.894  | 9.519  | 3.865  |
| KFW (ALEMANIA)      | 5.171  | 12.381 | 8.776  | 13.308 | 8.881  | 7.866  | 2.014  | 11.809 | 3.163  |
| OEA                 | -      | 33     | 73     | 36     | 64     | -      | -      | -      | -      |
| OIEA                | -      | 73     | 63     | 21     | 15     | 122    | -      | -      | -      |
| OIMT                | -      | 224    | -      | 165    | 146    | 181    | -      | -      | -      |
| OMS                 | 3      | 10     | -      | -      | -      | 10     | -      | -      | -      |
| ORG-INT             | 2.225  | -      | -      | 684    | -      | -      | -      | 13     | 576    |
| PERU                | -      | 144    | 132    | 123    | 206    | 153    | -      | 988    | -      |
| PMA                 | 822    | 1.393  | 2.547  | 3.298  | 3.555  | 2.891  | 1.577  | 1.483  | 463    |
| PRIVADOS            | 260    | -      | -      | -      | 66     | 418    | 316    | 365    | 811    |
| PNUD                | 19     | 116    | 93     | 156    | -      | -      | -      | 25     | -      |
| UE                  | 3.426  | 11.551 | 15.670 | 12.289 | 22.504 | 8.954  | 45.370 | 30.536 | 26.828 |
| UNDCP               | -      | 74     | -      | 2.273  | 2.846  | 3.938  | -      | -      | -      |
| UNESCO              | -      | -      | 4      | 18     | -      | -      | -      | -      | -      |
| UNFPA               | 224    | 31     | 1.366  | 613    | 695    | 422    | -      | 139    | 5      |
| UNICEF              | 338    | 694    | 2.959  | 2.149  | 2.644  | 1.410  | 383    | 958    | 608    |
| USA                 | -      | -      | -      | -      | -      | -      | -      | -      | 1.189  |
| USAID               | 13.171 | 11.580 | 15.520 | 43.583 | 20.548 | 14.294 | 18.061 | 44     | 36     |
| SUECIA              | 9.501  | 1.854  | 4.667  | 1.089  | 36     | 2.002  | -      | -      | 1.511  |
| SUIZA               | 15.892 | 241    | 511    | 643    | 64     | 65     | -      | -      | 6      |
| SISIN               | -      | -      | -      | -      | -      | -      | 29.345 | 33.654 | 40.122 |
| HIPC                | -      | 10.719 | 62.409 | 55.030 | 65.057 | 80.085 | 67.410 | 68.488 | 72.420 |
| SWAP España         | -      | -      | -      | 834    | 3.155  | 2.415  | 6.605  | 11.190 | 11.041 |

Fuente: Unidad de Programación Fiscal –VMTyCP/MH/Bolivia

(p) Preliminar

## **F. Desarrollo de Instituciones del Gobierno Nacional para la Implementación de una Política de Descentralización<sup>4243</sup>**

La implementación de una política de descentralización, requiere el desarrollo desde el Gobierno Nacional de una estructura organizativa que ciertamente, facilite y potencie el proceso. Para ello, antes de pensar en la creación de nuevos estamentos, resulta conveniente intentar un proceso de reingeniería organizacional de lo actualmente existente.

Existen dos áreas de actuación que revisten importancia significativa para el objetivo descentralizador: i) el espacio previsto para el gerenciamiento de los mecanismos de relacionamiento económico (fiscal y financiero) interjurisdiccional dentro del Gobierno Nacional y a nivel de todos los actores involucrados y ii) la generación y disponibilidad de información económico social de base referida a cada uno de los actores de esta relación interjurisdiccional.

En el primer caso se debe revisar lo actual y articular un esquema superador que posibilite cumplir las políticas públicas, tanto en el plano social como en términos de optimalidad económica. Para atender el segundo frente, la disponibilidad de información apropiada para decidir, debiera instrumentarse un fortalecimiento del sistema nacional de estadísticas.

### **1. Bolivia: relación fiscal entre diferentes niveles de gobierno**

Mientras que desde el punto de vista de la relación política entre los diferentes niveles de gobierno (central y subnacionales) existe hoy a nivel del Poder Ejecutivo Nacional un Ministerio de Descentralización, para el caso de los mecanismos de relacionamiento financiero, el tratamiento de estos temas se encuentra distribuido entre varios actores: Vice Ministerio de Tesoro y Crédito Público; Vice Ministerio de Contaduría y Presupuesto, Unidad de Programación Fiscal, Directorio Unificado de Fondos, etc.

En este sentido, desde un enfoque optimizador en lo organizacional, esta relación debiera focalizarse bajo una única autoridad, tal que toda la problemática vinculada con relaciones fiscales y de programación económica regional con niveles subnacionales de gobierno, quedase unificada y coordinada por un único organismo de especificidad y jerarquía suficiente.

Se sugiere entonces la instrumentación dentro del área Ministerio de Hacienda de un espacio organizacional de nivel Vice-Ministerio (secretaría) o Subsecretaría, a cargo de manera integral de las Relaciones Fiscales con los Gobiernos Subnacionales.

La existencia de este nuevo espacio organizacional, bajo ideas de integralidad para el tratamiento de las relaciones fiscales tal como se incluye en esta recomendación, resulta independiente de las definiciones que potencialmente surjan del seno de la Asamblea Constituyente en cuanto a descentralización y autonomías. Esto es, la necesidad de concentrar técnicamente las relaciones económicas (fiscales y financieras) entre los

---

<sup>42</sup> Incluyendo Sistemas de Información Contable, Control de Rendición de Cuentas del Gasto, Coordinación del Endeudamiento y Apoyo de la Administración de las Finanzas Públicas Locales.

<sup>43</sup> Con la Colaboración de Juan Argentino Vega y Juan Carlos García Ojeda.

diferentes niveles de gobierno, estará siempre presente más allá del modelo descentralizador y del establecimiento de autonomías subnacionales a que potencialmente se arribe.

### ***Unidad de Relaciones Fiscales con Gobiernos Subnacionales***

Dentro de esta nueva unidad (Vice-ministerio o Subsecretaría) a cargo de Relaciones Fiscales, debieran preverse al menos dos secciones diferenciadas, las que podrían estructurarse con nivel de Dirección Nacional, esto es, presentar un área de Coordinación Fiscal con Prefecturas y Municipios y otra área de Coordinación de Programación Económica Regional.

Bajo este esquema, se cubriría el objetivo de coordinar todos los aspectos relacionados a la programación del desarrollo regional, al actuar en la formulación de políticas y seguimiento de los aspectos fiscal y productivo del nivel subnacional.

De este modo, estas sub-unidades se ocuparían de coordinar y realizar el seguimiento de los aspectos fiscales y de endeudamiento de las prefecturas y municipios, asistir a los gobiernos subnacionales en la definición de una estrategia de desarrollo productivo, elaborar estadísticas de gasto público social consolidado del sector público y coordinar los programas de cooperación y asistencia nacional e internacional en apoyo a políticas y acciones fiscales, económicas y financieras de los niveles subnacionales de gobierno.

Más en detalle, los objetivos que podrían enmarcar el accionar de esta área de consolidación de la relación intergubernamental en lo fiscal, debieran al menos prever:

- Coordinación con las distintas dependencias del Ministerio de HACIENDA y de otros Ministerios, de todos los aspectos relacionados con la programación económica regional.
- Coordinar la instrumentación de un banco único de datos económicos y sociales sobre prefecturas, municipios y economías regionales.
- Realizar estudios sobre economías regionales, proponer instrumentos de financiamiento apropiados para el apoyo del desarrollo regional y actuar como unidad ejecutora de proyectos orientados al desarrollo regional.
- Coordinar los aspectos fiscales, económicos y financieros y sus impactos sociales en la relación entre el Gobierno Nacional y los Sectores Públicos de Prefecturas y Municipios y diseñar y operar un sistema de información sobre la gestión financiera de las Prefecturas y Municipios que permita su integración a las cuentas nacionales.
- Efectuar la evaluación y seguimiento de los sistemas financieros de los Gobiernos Subnacionales, su infraestructura productiva y en general todo lo atinente al examen y resolución de las cuestiones objeto de controversia en el campo económico, financiero y/o fiscal entre la Nación y gobiernos estaduales o locales.
- Coordinar todo lo atinente a opciones de cooperación y asistencia nacional e internacional, bilaterales y multilaterales, disponibles para las prefecturas y municipios en apoyo de sus políticas y acciones fiscales, económicas y financieras.
- Ofrecer asistencia técnica a las Prefecturas, en la formulación de programas de desarrollo regional.

- Participar en el seguimiento y control de la aplicación de la normativa vigente en materia de regímenes especiales de transferencia de recursos nacionales a las prefecturas y municipios.
- Coordinar el relevamiento del endeudamiento subnacional, (departamentos y municipios) y evaluar su impacto en las finanzas públicas del país.

En especial, más allá de la visión y misión que resulten al momento de las definiciones del organismo, parece conveniente puntualizar de manera anticipada, la responsabilidad primaria y grupo de acciones que debieran esperarse para la sección encargada de la coordinación fiscal.

### ***Sección (Dirección Nacional/Oficina) para la Coordinación Fiscal Interjurisdiccional.***

#### **Responsabilidad Primaria**

- Efectuar la coordinación fiscal con prefecturas y municipios, e intervenir en los acuerdos de compensación de deudas y reestructuraciones de sectores públicos de gobiernos estatales y locales (programas de readecuación financiera).

#### **Acciones**

- Coordinación operativa de los aspectos fiscales y financieros de la relación entre el Gobierno Nacional con prefecturas y municipios, en particular en lo atinente a la evolución de los presupuestos y su financiamiento
- Supervisión de la puesta en funcionamiento de sistemas de información de gestión financiera, a efectos de compilar, sistematizar, analizar y proyectar la información fiscal y financiera vinculada con los sectores públicos estatales y municipales
- Intervenir en las propuestas de mecanismos de financiamiento, regímenes de participación de impuestos nacionales, transferencias de la Administración Nacional afectadas a fines específicos y efectuar el seguimiento de metas fiscales y financieras acordadas en convenios de compensación de créditos y deudas.
- Analizar e implementar las transferencias de servicios del Estado Nacional al nivel Estatal, en lo atinente a los aspectos financieros vinculantes y al control de los mecanismos transitorios de financiamiento.
- Participar en comisiones, consejos y organismos con intervención del Gobierno Nacional que traten temas relativos a las relaciones fiscales y financieras entre el Estado Nacional con prefecturas y municipios.
- Encargarse de administrar los fondos de aporte del Tesoro Nacional al nivel subnacional y toda transferencia de fondos que se establezca por normas legales y sea competencia del Ministerio de Hacienda.
- Formular e instrumentar la asistencia técnica y económico-financiera a Prefecturas y Municipios para ejecutar programas de modernización del sector público y de sus economías, en especial aquellos que tienen financiamiento de organismos internacionales.
- Intervenir en el diseño y seguimiento de los acuerdos celebrados y a celebrarse entre el ESTADO NACIONAL y los Gobiernos Subnacionales, en lo que respecta a los aspectos financieros y fiscales que involucran a cada nivel de gobierno.

## **2. Bolivia: necesidad de información estadística adecuada**

### ***Fortalecimiento del Sistema Nacional de Estadísticas***

Existen dos iniciativas para las cuales el proceso productivo del organismo encargado de las estadísticas del país se convierte en cuello de botella: (i) el desarrollo de un sistema de asignación de potestades fiscales de gasto y recaudación y (ii) la decisión de llevar adelante un proyecto de administración orientada a los resultados. Como puede apreciarse, en ambos casos, el primer insumo a asegurarse es la disponibilidad de datos que alimenten un sistema de indicadores adecuado.

Más aún, no se trata de recopilar, sistematizar y disponer de información sobre la provisión o producción desde el sector público de bienes o servicios, sino más bien, se debe considerar la identificación y cuantificación de la información por el lado de la demanda y sobre ella elaborar indicadores de resultado.

Esto lleva directamente a plantear la necesidad de disponibilidad de información oficial, la que sólo puede darse a partir de estadísticas producidas por una organización que persiga los siguientes objetivos:

- Conducir mediante la articulación de los servicios estadísticos nacionales, estadales y municipales, el sistema estadístico nacional, aplicando principios de centralización normativa y descentralización ejecutiva.
- Elaborar el programa anual de estadísticas y censos nacionales y garantizar su cumplimiento mediante la producción de las respectivas estadísticas básicas, por sí o por terceros, en el marco de la legislación vigente.
- Elaborar las cuentas nacionales y el balance de pagos
- Elaborar censos nacionales, encuestas e índices de precios y producción que permitan una apropiada cuantificación de la realidad económico-social del país
- Asistir técnicamente al sistema estadístico nacional y difundir la producción estadística del mismo.

En el caso de Bolivia, no estamos afirmando que su Instituto de Estadísticas (INE) no persiga los objetivos citados, lo que sí estamos en condiciones de afirmar es que, en caso de existir la información, la misma no está accesible de manera directa desde su publicación en Internet.

Esta afirmación nos lleva a suponer que al menos, no se está cumpliendo con lo que debiera ser el accionar del Instituto en cuanto a la existencia de una Sección de Metodología Estadística, Informática y Difusión, diseñada según los siguientes parámetros:

#### **Responsabilidad Primaria**

- Programar y ejecutar las actividades vinculadas al desarrollo y normalización de métodos estadísticos y al procesamiento electrónico de los datos de censos, encuestas y registros. Coordinar las actividades de los organismos central y periféricos que integran el sistema estadístico nacional en relación a las metodologías para la producción y recopilación de información estadística sectorial.

#### **Acciones**

- Desarrollar e implementar metodologías y procedimientos estadísticos a ser aplicados por las distintas áreas del instituto y por los organismos integrantes del sistema estadístico nacional, en censos, encuestas y registros administrativos.
- Estudiar y desarrollar normas metodológicas, métodos de estimación y estimadores

- Administrar un centro de documentación para el uso del público y para soporte de las tareas del Instituto
- Programar el procesamiento informático del instituto y del sistema estadístico nacional bajo la filosofía de procesamiento distribuido, bases de datos y normalización del uso de los recursos informáticos
- Proponer estrategias sobre la evolución tecnológica del equipamiento y software, y administrar el cambio de los sistemas de computación, conforme a una concepción integral de los recursos
- Centralizar las acciones de coordinación, seguimiento y control de un programa anual de estadísticas y censos
- Coordinar la gestión de las misiones de cooperación técnica que brinde el Instituto
- Atender a las relaciones técnicas y de información del Instituto con organismos internacionales
- Establecer las normas de producción y actualización cartográfica para el sistema
- Programar y ejecutar la actividades de difusión de la producción estadística

También a modo de ejemplo, se incluyen las secciones sustantivas que debieran preverse en la estructura de este instituto:

- Sección de Cuentas del Balance de Pagos
- Sección de Cuentas Nacionales
- Sección de Estadísticas de Producción y Comercio
- Sección de Estadísticas de Precios y Salarios
- Sección de Estadísticas Sociales

Resulta muy importante destacar que prácticamente nada podrá hacerse para mejorar con eficiencia y equidad el sistema de distribución de recursos fiscales entre las diferentes jurisdicciones de Bolivia, si previamente no se cuenta con información confiable no sólo de los stocks y flujos financieros, sino principalmente de las variables sustantivas de demanda social en su nivel inicial, además de la calidad y cantidad de la oferta de bienes y servicios públicos en esas mismas dimensiones.

## **IV. Conclusiones de este estudio de descentralización.**

En este trabajo se analiza la legislación de descentralización en Bolivia y se le incorpora información sobre recaudación todo lo cual se describe en el siguiente ppt lo que sugiere un laberinto de recursos que se transfieren por las distintas normas a departamentos y municipalidades.

Este análisis permite plantear el modelo de distribución en Excel relacionando la recaudación con la distribución legal a cada uno de los departamentos y municipios.

De esta forma es posible analizar que sucedería con los recursos de la descentralización ante cambios en la recaudación o en los coeficientes de distribución de cada ley.

La mayoría de los datos utilizados provienen del Ministerio de Hacienda, de acuerdo a lo publicado en la página Web del presupuesto 2006 y anteriores.

Como puede observarse en este análisis Bolivia tiene un sistema tributario con una dependencia muy marcada en los recursos naturales y en particular con los hidrocarburíferos, lo que reduce la correspondencia fiscal, el nivel de “accountability” frente a los contribuyentes y le da a la economía una característica rentística e inestable, cuyo financiamiento se vuelve extremadamente vulnerable al ciclo de los precios del petróleo y gas y a sus volúmenes de producción y reservas.

Una sociedad rentística tiene serias dificultades en el diseño de un sistema tributario y un control de gasto ya que no se aprecia el esfuerzo del contribuyente para sostener un gasto publico y por lo tanto las exigencias a su clase política.

Este modelo permite identificar su dependencia de los recursos fiscales hidrocarburíferos que son los que mayor variabilidad han tenido en los últimos años.

La fuente de diferencias en la distribución per capita proviene de las regalías, ya que el resto de los impuestos de alguna forma redistribuye en función de población.

Cuando se promulgan las leyes 1551 de Participación Popular, la 2235 del Dialogo 2000 y la ley 3058 del IDH, el gobierno nacional omitió pasar responsabilidades de gasto acorde con la magnitud de los recursos transferidos y tampoco previó todas las consecuencias que esto tenía para las finanzas públicas del gobierno nacional, lo que trajo necesariamente la incongruencia de un gobierno nacional endeudado y con poca capacidad para cumplir sus responsabilidades y gobierno locales sin correspondencia fiscal, con una relativa (y absoluta) abundancia de recursos comparada con sus responsabilidades de gasto.

De todos modos las leyes incluyen un sistema de publicación de información, presupuesto y rendición de cuentas. Además establece condicionalidades en cuanto a la proporción que debe asignarse a inversiones.

El conjunto de leyes de descentralización trajo otras consecuencias que se reflejan hoy en niveles muy dispares de transferencias per capita. Que hoy provocan tensiones políticas y regionales. Que se reflejan en una Asamblea que no se puede poner de acuerdo sobre su propio funcionamiento.

Es en este marco que se requiere analizar cuales son las alternativas para llegar a un régimen que conforme a la población de las diversas regiones y que permita sostener una economía en crecimiento con gobiernos que lleven adelante un gasto publico eficiente con un sistema tributario equitativo. Todo esto si perder la institucionalidad lograda en rendición de cuentas y sistema de inversiones

## **V. Recomendaciones de este estudio.**

Un cambio de régimen de descentralización o autonomías lleva tiempo y no necesita ser realizado en todas partes simultáneamente. Algunos ejemplos de otros países indican que puede ser de forma gradual y progresiva según se vayan desarrollando instituciones y sistemas de administración tributaria.

Como prerequisite en cualquiera de las alternativas es la transparencia de la información fiscal en tiempo real y de manera comparable que facilite el análisis a los ciudadanos por medio de Internet.

Un instrumento de simulación como el desarrollado en este estudio es importante a los efectos del monitoreo ciudadano de cambios en el sistema y variaciones en la recaudación. El diagrama de laberinto también es relevante para relacionar las diversas disposiciones legales asociadas a las finanzas públicas.

Los principios de un régimen de distribución de carácter devolutivo es interesante por los incentivos que da a la mayor recaudación, mientras que los de carácter distributivo, mejoran las situación de igualdad de oportunidades de los ciudadanos. Posiblemente el régimen a adoptar debería tener ambas características.

### **1. Transferencias de responsabilidad de gastos a Prefecturas y Municipios**

Si se quiere corregir la participación en la distribución de recursos tendrán que pasarse funciones a los niveles de prefecturas en algunas de las áreas. Lo que resulta mas obvio son los servicios como educación, salud e infraestructura. El obstáculo que suele presentarse es la de la descentralización gremial.

Al diseñar y ejecutar el proceso de transferencias de competencias hay que tener en cuenta que, uno de los rasgos característicos de estos servicios es la gran incidencia de los recursos humanos en la prestación de los mismos. Entonces, la correcta gestión de los recursos humanos es un eje imprescindible para la organización del servicio. Por ello, la política para su reclutamiento, carrera, salarios y previsional, resultan neurálgicos al considerar la transferencia de los mismos a los niveles subnacional de gobierno. Este aspecto, conjuntamente con el financiamiento de los servicios, resulta importante.

El caso de Oaxaca en México tiene su origen en el hecho que la educación es descentralizada en cada Estado, sin embargo la negociación de las condiciones laborales y remuneraciones se hace con un sindicato único centralizado y con el Gobierno Federal, por lo que se puede imponer sistemas insostenibles para las condiciones locales.

La verdadera descentralización y autonomía de un servicio requiere entonces la descentralización sindical.

### **2. Cambio en algunos de los coeficientes de distribución**

Cualquier cambio requiere una negociación política de no fácil solución, ningún líder político va a aceptar que su región pierda respecto a la situación actual, si quiere seguir siendo líder.

Sin embargo si se establece que los cambios van a afectar los flujos de recursos futuros en el margen, es decir lo que estará en discusión es la recaudación adicional por encima del nivel obtenido en la actualidad.

Esta es la forma que países federales como México y Argentina han encarado sus reformas federales por ejemplo los Pactos y Compromisos Federales en Argentina y la Convención Nacional Hacendaria de 2004 en México.

Otra condición para cambios de coeficientes es que se aumenten los incentivos de eficiencia del gasto público y la transparencia de la información fiscal.

El nuevo sistema debe mejorar la correspondencia fiscal, generando incentivos para administrar mejor la base tributaria propia (caso del impuesto inmobiliario)

#### ***Desequilibrios verticales***

A su vez el cambio en los coeficientes puede ser diseñado para corregir desequilibrios verticales, es decir que el nivel de gobierno desfinanciado tenga mas recursos y el nivel de gobierno sobre financiado menos, este sería al caso en que el gobierno nacional se quede con una mayor proporción de los recursos, o con nuevos impuestos no participados.

#### ***Desequilibrios horizontales***

Por otro lado la corrección de transferencias puede ser para desequilibrios horizontales, previniendo casos den que ciertos gobiernos locales tengan significativamente menos recursos que gobiernos locales similares.

En un sistema de esta naturaleza, los departamentos con mayores recursos transfieren a los con menores recursos, es decir un incremento de la recaudación, se orienta a los departamentos que no logran un cierto nivel considerado standard mínimo (ejemplo la regalía per capita promedio nacional que se usa como base para el Fondo Compensatorio Departamental).

### **3. Fondo de Estabilización y ahorro**

Este mecanismo desarrollado en otra sección de este estudio puede ser desarrollado de manera de constituir un ahorro en los períodos de ingresos altos para tener una reserva en los momentos de ingresos bajos. También puede ser encarado para ahorrar ingresos extraordinarios para constituir un capital con cuya renta se financie el sistema de pensiones.

Los temas de propiedad y administración son esenciales a su credibilidad en cuanto a que esté disponible cuando se necesite y además la inversión de su capital acumulado debe ser en sectores que no se vean afectados por el ciclo, porque si no pierde su carácter de anticíclico. Por ejemplo el fondo noruego es invertido en activos financieros fuera de noruega.

Si se usa para sacar recursos de un departamento para destinarlo a otro o al gobierno nacional, deja de ser un fondo de estabilización, para ser un fondo de transferencias cuyas características se describieron en el punto anterior.

### **4. Combinación de alternativas**

Puede resultar mas adecuado un sistema que sea una combinación de las tres alternativas mencionadas, es decir parcialmente traslado de responsabilidades de gasto, cambio en los coeficientes de distribución y fondo anticíclico.

### **5. Aumento de la correspondencia fiscales**

Por correspondencia fiscal se entiende que el nivel de gobierno que decide el gasto lo obtiene mediante impuestos de sus ciudadanos. Es decir que los ciudadanos de cada prefectura o municipio se dan cuenta que con sus impuestos están financiando el gasto de su gobierno y por lo tanto pueden exigir a sus gobernantes el mejor uso de los recursos.

Esta falta de correspondencia es una de las razones de debate en las relaciones fiscales entre gobierno nacional y subnacionales, ya que al no financiar sus gastos con las contribuciones de sus ciudadanos si no con un “pool” común recaudado por el gobierno nacional, cada gobierno subnacional trata de obtener la mayor cantidad de transferencias que sus dirigentes y ciudadanos perciben como sin costo. El argumento es que el dinero es del gobierno central y los impuestos lo pagan otros.

Por ello es importante que se acuerden potestades tributarias a las prefecturas, tema que se elabora en la sección correspondiente de este documento. Otro aspecto de la asignación de potestades tributarias a prefecturas es que reduce el riesgo que tienen al depender su financiamiento exclusivamente de hidrocarburos, ya sea directamente o a través de algún fondo compensador.

**6. El Tesoro General de la Nación se queda con el 22% de los tributos de origen hidrocarburíferos lo que representa 29% de su financiamiento tributario neto.**

**7. La contrapartida de la recaudación de recursos propios puede ser un sistema de matching fund** para liberar parte de la obligación de asignar el 85 % de las transferencias a erogaciones de capital. Es importante que este punto se asocie a alguna legislación de responsabilidad hacendaria donde se coordinen todos los aspectos como gasto- deuda e inversión de los tres “niveles” (si es que llegaran a darles autonomía).

## **Un Posible Esquema de Compensación de Regalías**

La fuente principal de desigualdades en las transferencias entre Departamentos lo recibido per cápita es por la distribución de regalías hidrocarburíferas. De acuerdo a la Ley 3058 los Departamentos Productores reciben el 11% del valor de su producción, y los Departamentos de Beni y Pando reciben el 1% en las proporción de 273 y 1/3 respectivamente, mientras que los No Productores reciben de un Fondo Compensatorio cuyo objetivo es la de transferir a los Departamentos que reciben menos que la regalía per cápita promedio nacional, una cantidad para que alcancen dicho promedio.

Sin embargo este Fondo tiene limitado su financiamiento del 10% de la recaudación del IEHD que cubre menos de la quinta parte de lo requerido para la compensación establecida por el Fondo. Como puede observarse en el siguiente cuadro.

Esta situación es motivo de debate político entre regiones y con el Gobierno Nacional.

**Cuadro 21: Fondo Compensatorio Departamental – Año 2006**

| Cód.         | Departamento | Población 2001   | Regalías (millones de Bs) | Regalía Per Cápita (Bs) | Monto Teórico a Compensar (per capita) | Monto Teórico a Compensar (millones de Bs) | Fondo Disponible (10% IEHD) | Regalías + Fondo Recibidos (millones de Bs) |
|--------------|--------------|------------------|---------------------------|-------------------------|--|--|-----------------------------|---|
| 11           | Chuquisaca   | 531,522          | 72.69                     | 136.75                  | 110.29                                 | 58.62                                      | 6.11                        | 78.80                                       |
| 12           | La Paz       | 2,350,466        | 0.00                      | 0.00                    | 247.04                                 | 580.66                                     | 60.55                       | 60.55                                       |
| 13           | Cochabamba   | 1,455,711        | 255.48                    | 175.50                  | 71.54                                  | 104.14                                     | 10.86                       | 266.34                                      |
| 14           | Oruro        | 391,870          | 0.00                      | 0.00                    | 247.04                                 | 96.81                                      | 10.09                       | 10.09                                       |
| 15           | Potosí       | 709,013          | 0.00                      | 0.00                    | 247.04                                 | 175.15                                     | 18.26                       | 18.26                                       |
| 16           | Tarija       | 391,226          | 1,203.27                  | 3,075.63                | 0.00                                   | 0.00                                       | 0.00                        | 1,203.27                                    |
| 17           | Santa Cruz   | 2,029,471        | 342.32                    | 168.67                  | 78.37                                  | 159.04                                     | 16.59                       | 358.90                                      |
| 18           | Beni         | 362,521          | 113.56                    | 313.25                  | 0.00                                   | 0.00                                       | 0.00                        | 113.56                                      |
| 19           | Pando        | 52,525           | 56.78                     | 1,081.01                | 0.00                                   | 0.00                                       | 0.00                        | 56.78                                       |
| <b>Total</b> |              | <b>8,274,325</b> | <b>2,044.09</b>           | <b>247.04</b>           |  | <b>1,174.43</b>                            | <b>122.47</b>               | <b>2,166.55</b>                             |

**Fuente:** Datos calculados en base al Anexo I (Recursos de Coparticipación Tributaria de los Municipios) del Presupuesto General de la Nación 2006 y a los Recursos Adicionales para Presupuesto Reformulado de los Gobiernos Municipales 2006, obtenidos del Ministerio de Hacienda.

Como consecuencia del financiamiento para la compensación se puede observar que subsisten grandes variaciones en lo recibido per cápita que oscila entre un mínimo de 25,78 B. para el Departamento de La Paz hasta un valor de 3,075 B. para el Departamento de Tarija, siendo el promedio nacional de 247,4 B, con 3 Departamentos por arriba de ese promedio y 6 por debajo de ese promedio.

Para cubrir esta brecha se propone en este estudio que el financiamiento provenga de los aumentos de la recaudación de regalías, que puede venir por aumentos de precios o por aumentos de volumen, como es el caso del contrato para la provisión de gas a Argentina.

**Cuadro 22: Fondo Adicional Compensatorio Departamental  
Año 2006 – En millones de Bolivianos.**

| Cód.         | Departamento | Regalías + Fondo Recibidos (millones de Bs) | Regalías + Fondo Recibidos per capita (Bs) | Regalías + compensación adicional (millones de Bs) | Ganancia sobre distribución 2006 (millones de Bs) | Resultado final per capita (en Bs) |
|--------------|--------------|---|--|--|---|------------------------------------|
| 11           | Chuquisaca   | 78.80                                       | 148.25                                     | 131.31   | 52.51   | 247.04                             |
| 12           | La Paz       | 60.55                                       | 25.76                                      | 580.66   | 520.11  | 247.04                             |
| 13           | Cochabamba   | 266.34                                      | 182.96                                     | 359.62   | 93.28   | 247.04                             |
| 14           | Oruro        | 10.09                                       | 25.76                                      | 96.81  | 86.71   | 247.04                             |
| 15           | Potosí       | 18.26                                       | 25.76                                      | 175.15   | 156.89  | 247.04                             |
| 16           | Tarija       | 1,203.27                                    | 3,075.63                                   | 1,203.27   | 0.00  | 3,075.64                           |
| 17           | Santa Cruz   | 358.90                                      | 176.84                                     | 501.36   | 142.46  | 247.04                             |
| 18           | Beni         | 113.56                                      | 313.25                                     | 113.56   | 0.00  | 313.25                             |
| 19           | Pando        | 56.78                                       | 1,081.01                                   | 56.78  | 0.00  | 1,081.02                           |
| <b>Total</b> |              | <b>2,166.55</b>                             | <b>261.84</b>                              | <b>3,218.51</b>                                    | <b>1,051.97</b>                                   | <b>388.98</b>                      |

**Fuente:** Datos calculados en base al Anexo I (Recursos de Coparticipación Tributaria de los Municipios) del Presupuesto General de la Nación 2006 y a los Recursos Adicionales para Presupuesto Reformulado de los Gobiernos Municipales 2006, obtenidos del Ministerio de Hacienda.

En el cuadro se muestra que si las regalías aumentaran 48,6% respecto a un año base 2006, sería posible financiar los 1,052 millones de Bolivianos requeridos para compensar a los departamentos que estén por debajo del promedio per capita nacional, sin disminuir los que reciben los departamentos de Tarija, Beni y Pando que son los que se encuentran por encima del promedio de regalía per capita nacional.

Un enfoque alternativo que se analiza en este trabajo es el del uso del Fondo de Estabilización Petrolera con un ahorro del 30% de la brecha entre la recaudación de impuestos y regalías hidrocarburíferas y su promedio móvil de los últimos 24 meses, donde el resto del 70% se destina a este esquema de compensación. Los cálculos efectuados en base a los cuadros que se presentan en la sección de Fondo Anticíclico muestran que esta puede ser una forma de financiamiento de la brecha con la regalía per capita promedio nacional.

## **VI. Conclusiones y recomendaciones al Banco para el desarrollo de actividades de apoyo a la descentralización en Bolivia, incluyendo posibles estudios complementarios.**

### **Alcance del Modelo de Distribución elaborado en al presente consultoría.**

Con el desarrollo de los temas motivo de esta consultoría, se obtiene una serie de recomendaciones y un producto nuevo en el análisis de la distribución de los recursos fiscales bolivianos.

En este producto El esquema de distribución de recursos tributarios en Bolivia de acuerdo a la legislación a Diciembre de 2006 elaborado en esta consultoría, presenta un laberinto del flujo de recursos entre niveles de gobierno. Con los datos base está incorporado en un Modelo de Simulación de Transferencias (MOSTRAR), donde a partir un conjunto de datos base de valor de la producción de hidrocarburos por departamento y de una base de datos de recaudación se amplía con los datos de recaudación de todos los tributos existentes en Bolivia.

Una vez obtenidos los datos de recaudación de todo origen, el modelo de simulación estima en forma totalmente verificable por quien acceda a este archivo, la distribución de dichos recursos entre gobierno nacional, departamentos y municipios.

Este ejercicio permite observar el laberinto del régimen distributivo boliviano y los efectos que tuvieron las sucesivas leyes implementadas.

Un modelo presentado en Excel con la asignación que le corresponde a cada gobierno, se convierte en un instrumento de análisis para la Asamblea Constituyente, ya que por sus bases relacionadas, permite variar la base de acuerdo a las modificaciones de legislación y observar de forma instantánea los efectos en las finanzas públicas de cada uno de los municipio y cada uno de los departamentos.

Poder discutir propuestas con información en tiempo real de sus efectos llevaría la discusión de la descentralización a otro plano de análisis y le daría el marco de la realidad actual y sus variaciones cuantificadas.

Este tipo de instrumento es aplicable, con las reformas de la base y de los coeficientes según la legislación vinculante, en cualquier país donde un nivel de gobierno recauda y los otros efectúan los gastos. No se cuenta con instrumentos integrales como la metodología que aplica este.

### **Recomendaciones para el Banco**

El dialogo país puede fortalecerse si el BID utiliza esta base para diseñar estudios fiscales que permitan ir fortaleciendo este instrumento. La transparencia que puede proporcionar este enfoque a la discusión de la coparticipación y de la apropiación de recursos, complementaria otros programas tendientes a promover la transparencia en la gestión pública, ya que permite al ciudadano, independientemente del lugar donde habite, acceso a información detallada de la recaudación y su distribución.

El instrumento es compatible con políticas tales como la creación de un fondo anticíclico, de ahorro y estabilización, seguimiento de la información fiscal, de las cuentas oficiales e incluso adaptarse a la asignación del gasto de los diversos niveles de gobierno.

**Recomendaciones al Banco:**

1. Impulso del PRODEV para fortalecer el sistema de presupuesto nacional, departamental y municipal.
2. Promover estudios sobre el origen de los recursos fiscales, para fortalecer el **modelo de simulación de transferencias** de tal forma que las planillas base utilizada puedan originarse en datos como el valor de la producción hidrocarburífera por campo de explotación.
3. Lo mismo que la recomendación del punto anterior pero referido a la recaudación de otros impuestos como el IVA y Ganancias, estimando el origen geográfico de la recaudación. Para esto es necesario estimar el PBI por departamento.
4. Instalación de un sistema transparente de la distribución con acceso amplio del público para determinar una base de comparabilidad de la gestión de gobierno en cada una de los partícipes del régimen de distribución. Esto debe incluir información de gastos corrientes, de capital, transferencias recibidas y efectuadas, como así también variación de activos financieros, deudas y disponibilidad de depósitos en cuantas bancarias.

## Bibliografía

Alborta Valda, Patricia. (2005) Bolivia: Sistema de Compensación Interdepartamental - Informe Final. La Paz. Ministerio sin Cartera Responsable de la Participación Popular.

Alborta Valda, Patricia., Montalvo, Marcelo y Zapata Cusicanqui, Marco, Bolivia. (2005). Régimen de Transferencias Intergubernamentales para las Autonomías Regionales. Informe Final. USAID – DDPC3. La Paz.

Arandia Ledesma, Iván Carlos. (2002). “Descentralización y relaciones intergubernamentales en Bolivia” Reflexión Política. Universidad Autónoma de Bucaramanga. Colombia.

Caballero Peláez, José Antonio. (2005). Análisis de las Capacidades y Debilidades de las Prefecturas y Municipios en sus Funciones Fiscales (Módulo: Prefecturas de Departamento). Red de Análisis Fiscal (RAF). La Paz.

Calderón, C. y Delgadillo, M. F. Evaluación del sistema de coparticipación vinculado con los gastos de la participación popular en [www.infobol.com/Municipios](http://www.infobol.com/Municipios).

CEPAS Cáritas Boliviana. Las Autonomías en Bolivia. La Paz. Junio 2006.

Coronado, Ximena y Evia, José Luis. (2006). Elementos para la Formulación de una Política de Crédito Subnacional en Bolivia - Documento para Discusión y Comentarios. GTZ. La Paz. Enero.

Fundación Jubileo. ¿En qué Gastarán el dinero los Prefectos? La Paz. Agosto 2005.

Fundación Jubileo. Redistribución de Regalías en la Asamblea Constituyente. La Paz. Septiembre 2006

García Salaues, Alfonso. Descentralización Fiscal en Bolivia. La Paz. Octubre 2005.

Martinez Mrden, José Abel. (2006). Descentralización y Crédito Público. Red de Análisis Fiscal (RAF). La Paz.

PADEM. Participación Popular desde Nuestras Comunidades. 7ma Edición Actualizada, La Paz, Ediciones Excelsior, Septiembre 2004.

Saric Yaksic, Drina Zdenka. (2005). Transferencias Fiscales y Modelación de Escenarios para Autonomías. Plural editores. La Paz.

Unidad de Coordinación para la Asamblea Constituyente. (2005). ¿Qué son las Autonomías? La Paz.

Urenda Díaz, Juan Carlos. (2005). Separando la Paja del Trigo: Bases para Constituir las Autonomías Departamentales. Santa Cruz de la Sierra.

World Bank. (2006). Bolivia Institucional and Governance Review: Towards an Inclusive Decentralization.

World Bank. (2006). Bolivia: Por el Bienestar de Todos. Primera Edición en Castellano. Ed. Edobol. La Paz.

Zapata Cusicanqui, Marco. (2006) Lineamientos para un Nuevo Sistema de Transferencias Intergubernamentales en Función a las Autonomías Departamentales - Informe Final. Ministerio de Hacienda. La Paz.

## Legislación

1. Constitución Política del Estado. La Paz, Bolivia, 13 de Abril de 2004.
2. Decreto Supremo N° 26370 - Implementación de la Política Nacional de Compensación. La Paz, Bolivia, 24 de Octubre de 2001.
3. Decreto Supremo N° 23813 - Reglamento a la Ley N° 1551 (Participación Popular). La paz, Bolivia, 30 de Junio de 1994.
4. Decreto Supremo N° 25737 - Plan de Readecuación Financiera (P.R.F.) Para Las Entidades Del Sector Público. La Paz, Bolivia, 14 de Abril de 2000.
5. Decreto Supremo N° 28223 - Reglamento de la Aplicación del Impuesto Directo a los Hidrocarburos. La Paz, Bolivia, 27 de Junio de 2005
6. Decreto Supremo N° 28421 - Modifica el Artículo 8 del D.S. 28223 Referido a la Distribución del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) y Asignación de Competencias. La Paz, Bolivia, 21 de Octubre de 2005
7. Decreto Supremo N° 28701. La Paz, Bolivia, 1 de Mayo de 2006.
8. Decreto Supremo N° 28899. La Paz, Bolivia, 26 de Octubre de 2006.
9. Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente. La Paz, Bolivia. 6 de Marzo de 2006.
10. Ley N° 843 de Reforma Tributaria y Reglamentos Complementarios – Texto ordenado a Diciembre de 2004 y actualizado a Diciembre de 2005. La Paz, Bolivia, 31 de Diciembre de 2005.
11. Ley N° 1178 - Ley de Administración y Control Gubernamentales (SAFCO). La Paz, Bolivia, 20 de Julio de 1990.
12. Ley N° 1551 - Ley de Participación Popular. La Paz, Bolivia, 20 de Abril de 1994.
13. Ley N° 1606. La Paz, Bolivia, 22 de Diciembre de 1994.
14. Ley N° 1654 - Ley de Descentralización Administrativa. La Paz, Bolivia, 28 de Julio de 1995.
15. Ley N° 1689 - Ley de Hidrocarburos. La Paz, Bolivia, 30 de Abril de 1996.
16. Ley N° 1702 Modificaciones y Ampliaciones a la Ley 1551, de Participación Popular. La Paz, Bolivia, 17 de Julio de 1996.
17. Ley N° 2028 - Ley de Municipalidades. La Paz, Bolivia, 29 de Octubre de 1999.
18. Ley N° 2042 – Ley de Administración Presupuestaria. La Paz, Bolivia, 21 de Diciembre de 1999.

19. Ley N° 2150 - Ley de Unidades Político Administrativas. La Paz, Bolivia, 20 de Noviembre de 2000.
20. Ley N° 2235 - Ley del Diálogo Nacional 2000. La Paz, Bolivia, 31 de Julio de 2001.
21. Ley N° 2296 – Ley de Gasto Municipal. La Paz, Bolivia, 20 de Diciembre de 2001.
22. Ley N° 2426. La Paz, Bolivia, 28 de Noviembre de 2002.
23. Ley N° 3015. La Paz, Bolivia, 8 de Abril de 2005.
24. Ley N° 3058 – Ley de Hidrocarburos. La Paz, Bolivia, 17 de Mayo de 2005.
25. Ley N° 3091. La Paz, Bolivia, 6 de Julio de 2005.
26. Ley N° 3322. La Paz, Bolivia, 16 de Enero de 1996.
27. Ley N° 3365 - Ley de Convocatoria a Referéndum Nacional Vinculante a la Asamblea Constituyente para las Autonomías Departamentales. La Paz, Bolivia, 6 de Marzo de 2006.

## **ANEXO: Descripción del régimen tributario boliviano** <sup>4445</sup>

El régimen tributario boliviano es de por sí complejo, no sólo por la diversidad de tributos existentes sino también por la estructura de los mismos, las exenciones y la forma en que están distribuidas las potestades tributarias.

Existen tres niveles de Gobiernos: el nacional, el departamental (las prefecturas) y el municipal (las alcaldías). Aunque la Constitución prevé otros como el de las comunidades indígenas, a los efectos de este trabajo únicamente se considerarán los tres mencionados en primer término. Sólo el primero y el tercero poseen actualmente potestades tributarias aunque los recursos del Gobierno nacional son participados entre los tres niveles. Si avanzara el proceso de otorgar autonomías a los gobiernos departamentales, seguramente deberán preverse las potestades tributarias de los mismos.

Como estado con organización unitaria, en Bolivia el poder de legislar sobre tributos corresponde al gobierno nacional, aunque la ley puede hacer concesiones limitadas a los gobiernos subnacionales<sup>46</sup>. Por ahora, la administración tributaria es ejercida por el Servicio de Impuestos Nacionales y la Aduana Nacional y los órganos municipales respectivos en lo que atañe a la tributación municipal.

En 1986, con el advenimiento de la llamada Nueva Política Económica, que trajo la estabilidad luego de un proceso hiperinflacionario y de una grave crisis en la economía boliviana, se dicta la Ley N° 843, de Reforma Tributaria, la que, a pesar de las sucesivas modificaciones, constituye el núcleo central de la legislación tributaria.<sup>47</sup>

Las principales disposiciones de esta ley pueden resumirse así:

- a. Se establecieron seis impuestos permanentes y uno transitorio (a la regularización impositiva, con base patrimonial);
- b. Se creó el Registro Único de Contribuyentes (RUC);
- c. Se creó el régimen de coparticipación tributaria (en un principio, gobierno nacional, corporaciones departamentales de fomento, municipalidades y universidades)
- d. Se redujeron las potestades tributarias municipales a fin de evitar superposiciones con el régimen nacional;
- e. Se introdujo la indexación tributaria sobre la base del tipo de cambio e intereses;
- f. Se derogaron los tributos nacionales y municipales vigentes hasta entonces, con la excepción de los gravámenes sobre hidrocarburos, los minerales y las regalías e impuestos sobre la explotación de goma, castaña y madera.

---

<sup>44</sup> Con la colaboración de Juan Argentino Vega y Juan Carlos García Ojeda.

<sup>45</sup> Para una exposición más detallada de este tema, véase Pereira S., J. C., *La Política y la administración tributaria en el marco de la descentralización fiscal*, RAF 004/2006 (La Paz, Ministerio de Hacienda, febrero 2006). Este trabajo constituye un análisis muy bien fundamentado y crítico del régimen tributario boliviano y contiene una propuesta de reforma en vistas a las posibles autonomías departamentales.

<sup>46</sup> El Art. 66 de la Constitución reserva al Senado de la Nación la facultad de aprobar las Ordenanzas de Tasas y Patentes Municipales. Esta atribución se ejerce previo dictamen del Ministerio de Hacienda. De todos modos, la creación de nuevos tributos, ya sea para las municipalidades o, eventualmente, para los departamentos, deben ser realizada por ley nacional, o sea, con aprobación de ambas cámaras del Congreso, y a iniciativa del Poder Ejecutivo.

<sup>47</sup> Esta ley, además de reordenar el sistema tributario nacional, redujo las potestades tributarias municipales.

Con posterioridad, esta ley fue objeto de diversas reformas que incrementaron alícuotas y sustituyeron algunos impuestos, se crearon otros, se modificó la coparticipación incrementando la de las municipalidades y eliminando la de las corporaciones departamentales y se delegó en las municipalidades la administración y usufructo de determinados impuestos.

Actualmente, el régimen tributario está conformado por los impuestos que se citan más adelante. Cabe destacar que, además de estos impuestos, las distintas jurisdicciones cobran tasas por servicios y contribuciones especiales que son de su dominio exclusivo.

#### Impuestos Nacionales

- a. Impuesto al Valor Agregado (IVA), que grava la venta de bienes muebles, la prestación de servicios y la importaciones definitivas con una alícuota general del 13% con diversas exenciones;
- b. Impuesto a las Transacciones (IT), que grava los ingresos brutos devengados, con la exención del trabajo en relación de dependencia, el desempeño de cargos públicos, las exportaciones, etc., con una alícuota del 3%;<sup>48</sup>
- c. Régimen Complementario del IVA (RCIVA), que grava con la misma alícuota de éste los ingresos de fuente boliviana de las personas físicas y sucesiones indivisas provenientes del trabajo, la inversión de capital o la aplicación de ambos, por lo que constituye un impuesto a la renta personal, pero que se liquida en forma similar al IVA;
- d. Impuesto a las Utilidades de las Empresas (IUE), que contiene un régimen de utilidades presuntas (50%) para los ingresos de profesionales y remesas al exterior, con una alícuota general del 25%, que se incrementa en otro 25% para las actividades extractivas previa deducción de hasta el 33% de las inversiones o de un 45% de los ingresos netos obtenidos en cada operación extractiva;
- e. Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD), que grava la producción local y las importaciones y cuyas alícuotas se definen anualmente para cada producto por Decreto Supremo;
- f. Impuesto a los Consumos Específicos (ICE), que grava los productos de tabaco, los vehículos y las bebidas alcohólicas y gaseosas, de producción local e importados, cuyas alícuotas son, para tabacos 50%, vehículos 18% y para bebidas, tasas específicas según cada producto;
- g. Impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes (ITGB), con alícuota del 1% (ascendientes, descendientes y cónyuge), del 10% (hermanos y sus descendientes) y del 20% (otros colaterales, legatarios y donatarios);
- h. Impuesto a las Salidas al Exterior (ISAE), que grava a los viajeros por vía aérea con una tasa específica actualizable anualmente;

---

<sup>48</sup> Este es un impuesto ampliamente distorsivo que produce el llamado “efecto piramidación” y que discrimina en contra de las actividades menos integradas verticalmente. De todos modos es un impuesto susceptible de ser transferido a un nivel de gobierno subnacional. Sin embargo, resulta más conveniente y menos distorsivo el impuesto a las ventas minoristas que se propone más arriba.

- i. Impuesto Complementario a la Minería (ICM), que grava la actividad extractiva con tasas porcentuales según la cotización internacional de cada mineral;
- j. Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH, creado por Ley N° 3058 de mayo de 2005), que grava con una alícuota del 32%, sobre el valor en boca de pozo, la producción fiscalizada de esos productos y que tiene por destino al Tesoro General de la Nación y a los departamentales, y otro 32% adicional con destino a la empresa estatal YPF<sup>49</sup>;
- k. Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF), que grava con una alícuota del 0,25% el monto bruto transado en las entidades con ciertas exenciones entre las que se encuentran los depósitos y retiros en cajas de ahorro en moneda nacional de personas físicas, por cualquier importe, y en moneda extranjera para aquellas personas físicas con saldos menores o hasta u\$s 1.000 y en ciertas cuentas de entidades financieras y agentes de bolsa;
- l. Gravamen Arancelario (GA), que grava las importaciones definitivas con alícuotas definidas por el Poder Ejecutivo que fluctúan entre el 0 y el 10%;
- m. Regalías Hidrocarburíferas, Forestales y Mineras que gravan las actividades extractivas con una alícuota del 18% para el caso del petróleo, calculada sobre el valor del petróleo en boca de pozo, de la cual el 12% se destina a los departamentos productores y el 6% al Tesoro General de la Nación.

#### Tributos Municipales:

- a. Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles (IPBI) que aplica anualmente una alícuota progresiva que va del 0,35% al 1,5% sobre el avalúo fiscal de los inmuebles con ciertas excepciones como la que beneficia a los Beneméritos de la Guerra del Chaco, a los mayores de 60 años (exentos en un 20%), a los hoteles (para ellos la base disminuye en un 50%), a los bienes que constituyen patrimonio histórico de Sucre (rebajas entre 30 y 70%) y algunas rebajas promocionales temporales;
- b. Impuesto a la Propiedad de Vehículos Automotores (IPVA), con alícuotas anuales progresivas entre el 1,5 y el 5% del valor del vehículo ex-aduana (o sea, que incluye arancel aduanero e IVA);
- c. Impuesto Municipal a las Transferencias (IMT), que grava las transferencias eventuales de inmuebles y vehículos automotores con una alícuota del 3% sobre el monto de la transferencia o el valor fiscal, el que sea mayor;
- d. Impuesto al Consumo Específico de Chicha (ICEC), que grava con una tasa específica la producción (o sea, sólo en las jurisdicciones donde se fabrica) de esta bebida alcohólica producida a partir del maíz.
- e. Tasas por servicios, patentes y contribuciones especiales que se determinen por Ordenanza.<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> Esta segunda alícuota fue establecida por Decreto Supremo N° 28701, de nacionalización de los hidrocarburos.

<sup>50</sup> Como se dijo anteriormente, estas ordenanzas deben ser aprobadas por el Senado Nacional previo dictamen del Ministerio de Hacienda.

## **ANEXO: La distribución interjurisdiccional de los impuestos nacionales<sup>51</sup>**

Los tributos nacionales están sometidos a diversos regímenes de participación. Si es complejo el sistema tributario boliviano, como se afirmó al principio, lo es mucho más la distribución de sus recursos entre los distintos niveles de gobierno.

### **a. La Coparticipación Tributaria**

Un grupo de los distintos impuestos que conforman el sistema tributario boliviano está sometido al régimen de coparticipación entre distintos niveles de gobierno y las universidades públicas. El régimen general consiste en destinar el 75% de la recaudación al Tesoro General de la Nación, el 20% a las Municipalidades y el 5% a las Universidades. El 20% se distribuye entre los municipios en función del número de habitantes de cada uno, de forma tal que todos reciben igual suma per cápita.

En este régimen general están comprendidos los siguientes impuestos: el IVA, el Impuesto a las Transacciones, el Régimen Complementario del IVA, el Impuesto a las Utilidades de Empresas, el Impuesto a los Consumos Específicos, el Impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes, el Impuesto a las Salidas al Exterior y el Gravamen Arancelario.

### **b. Otros regímenes de distribución**

El Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados tiene un régimen de distribución distinto: el 75% se destina al Tesoro General de la Nación y el 25% a los Departamentos, siendo la distribución de este último porcentaje, la mitad en partes iguales entre los 9 departamentos y la mitad en proporción a la población.

El Impuesto Complementario a la Minería se destina a los departamentos productores según lo generado en cada uno de ellos.

El Impuesto Directo a los Hidrocarburos tiene también su régimen especial: el 56,25% se destina al Tesoro general de la Nación y el 43,75% a los Departamentos, distribuyéndose entre ellos de la siguiente forma: el 12,5 se destina al departamento productor en razón de la producción, y a cada departamento no productor se destina el 6,25% del total (en conjunto, 31,25%). De la suma que reciben, los departamentos deben destinar un 34,48% a las municipalidades de su jurisdicción y 8,62% a las universidades públicas ubicadas en su territorio; el restante 57,2% puede ser dispuesto por las prefecturas. Además, el reciente Decreto N° 28701, por el cual se dispone la nacionalización de los hidrocarburos, ha establecido una alícuota adicional (del mismo importe que la ya existente) con destino a la empresa estatal YPFB.

Además, con cargo al Tesoro Nacional existe el Fondo de Nivelación con el cual se compensa a aquellos departamento productores cuya participación efectiva en el IDH resulte menor que el 6,25% que le corresponde a los no productores a fin de que igualen ese nivel. En 2006 es aporte se estima en el 3,48% del total del impuesto por lo que la suma que recibirán las prefecturas y alcaldías ascenderá al 47,23% de la recaudación del impuesto, quedando el 52,77% para el TGN, aunque restando otras afectaciones ese saldo queda reducido este año al 34,52% hasta noviembre y al 32,52% a partir de diciembre.

---

<sup>51</sup> Con la colaboración de Juan Argentino Vega y Juan Carlos García Ojeda

Esas otras afectaciones del IDH son las que se destinan a municipios y universidades (6%), Fondo de Desarrollo de Pueblos Indígenas (5%) y Fondo de Ayuda Interna al Desarrollo (5%), que se describen más adelante, y otra que tiene por destino la Policía y las Fuerzas Armadas (2,25% en 2006).

El producido del Impuesto a las Transacciones Financieras no se participa y va íntegramente al Tesoro Nacional.

En el caso de las Regalías Hidrocarburíferas se destinan dos tercios para los departamentos productores en función de la producción de cada uno de ellos y un tercio al Tesoro Nacional. Es decir, el 12% se destina a los departamentos productores (11% en función de la producción y del restante 1%, 0,6667% se destina al Departamento de Beni y el 0,3333% al de Pando).

A su vez el Tesoro destina de sus ingresos una suma al Fondo Compensatorio de Regalías para distribuir entre los departamentos que reciben menos regalías per cápita que el promedio. La diferencia, multiplicada por el número de habitantes del departamento respectivo sería el monto a percibir pero como el total del Fondo no debe superar el 10% del producido del Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados por lo que termina siendo una cifra poco relevante.<sup>52</sup> Para la determinación de las transferencias se computan no solo las regalías hidrocarburíferas sino también las mineras y forestales.

Además, existen otros fondos cuyos recursos son aportados por el Gobierno Nacional:

- El *Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Originarios y Comunidades Campesinas*, alimentado con el 5% del producido del Impuesto Directo a los Hidrocarburos.
- El *Fondo Compensatorio para los Municipios y Universidades de La Paz, Santa Cruz y Cochabamba*, en razón de la mayor densidad de población de estos departamentos. Este Fondo se financia con el 6% del IDH y del cual el 80% se destina a las municipalidades y el 20% a las universidades ubicadas en sus territorios.<sup>53</sup> Tiene afectación específica, ya que en el caso de las municipalidades debe destinarse a educación, caminos, generación empleo y salud, asumiendo el financiamiento del Seguro de Salud para el Adulto Mayor (SSPAM) y, en el caso de las universidades oficiales, debe destinarse a infraestructura y equipamiento académico, programas de investigación científica y tecnológica, mejoramiento de la calidad y rendimiento académico, apoyo a los institutos normales superiores, así como a programas educación inicial sobre la base de convenios específicos y otros.
- El *Fondo de Ayuda Interna al Desarrollo Nacional* (financiado con el 5% del saldo del Tesoro General de la Nación)<sup>54</sup>.

---

<sup>52</sup> Este Fondo fue creado por la Ley N° 1551 de Participación Popular con recursos del Tesoro General de la Nación. La distribución está regulada por el Decreto Supremo N° 28813 reglamentario de la Ley.

<sup>53</sup> Este porcentaje rige desde diciembre de 2005 (anteriormente era el 5%) y se incrementará al 8% a partir de diciembre de 2006 y al 9,5% a partir de diciembre de 2007. La afectación específica surge del Referéndum de 2004 y la Ley N° 3058. La Paz recibe el 46,19% del total, Santa Cruz el 36,02% y Cochabamba el 17,79%. A fin de asegurar el destino de los fondos, el Ministerio de Hacienda, de acuerdo con la normativa vigente, exige “Estados Financieros auditados y auditorías operativas sobre el cumplimiento de sus Programas Operativos Anuales, con pronunciamiento expreso sobre la utilización y destino de los recursos provenientes del IDH”. En caso de incumplimiento, el Ministerio procede al “congelamiento de todas las cuentas que reciben recursos por coparticipación, subvención y transferencia del TGN”, hasta que se presente la documentación exigida.

<sup>54</sup> También creado por Ley N° 3058.

- El *Fondo Nacional de Desarrollo Nacional* (FNDR). Este Fondo fue creado originalmente por la Ley N° 927 de 1987, con recursos del Presupuesto Nacional, y, a partir del la Ley del Diálogo 2000 (N° 2235), actualmente está conformado principalmente con recursos provenientes del exterior de ayuda multilateral y bilateral. Dado que otorga préstamos para financiar proyectos, se ha constituido en la actualidad en el principal acreedor de los gobiernos subnacionales.
- El *Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social* (FNIPS), también creado por la Ley del Diálogo, realiza transferencias no reembolsables a los gobiernos municipales para contribuir a financiar acciones de reducción de la pobreza y estimular el desarrollo institucional municipal. Sus recursos provienen de donaciones de organismos de cooperación internacional.
- *Fondo del Desarrollo del Sistema Financiero y de Apoyo al Sector Productivo* (FONDESIF), con recursos provenientes de la cooperación internacional y del Estado, tiene por objeto apoyar y orientar el desarrollo sectorial de las micro-finanzas. Fue creado por Decreto Supremo N° 24110 en 1995 para paliar los efectos de la crisis financiera de los años 1993 a 1995.
- *Fondo Nacional de Desarrollo Forestal* (FONABOSQUE) creado en 1996 por la Ley N° 1700 (Ley Forestal), con la finalidad de promover el financiamiento para la utilización sostenible y la conservación de bosques y tierras forestales. Se financia con un porcentaje de las patentes forestales, las multas y remates realizados en virtud de la misma ley, recursos que asigne el Tesoro General de la Nación, donaciones y legados y los recursos en fideicomiso provenientes de crédito concesional de la banca multilateral, agencias de ayuda oficial para el desarrollo y organismos internacionales. Con estos recursos se financian proyectos manejados por instituciones calificadas por la Superintendencia Forestal.
- *Fondo de Ayuda Interna al Desarrollo Nacional*, también creado por la Ley N° 3058, con la finalidad de difundir el uso del gas natural, financiando la infraestructura necesaria para llevar el gas a establecimientos educacionales, centros de salud, servicios sociales, consumo domiciliario y asilos, y también para su aprovechamiento en el campo, la industria y agroindustria, la pequeña industria y artesanía, todo ello para incentivar el desarrollo productivo nacional. Los recursos del Fondo provienen de la venta del gas extraído en virtud de contratos de compensación de servicios, el 5% del saldo del IDH que recibe el TGN y de las multas y otras sanciones que se apliquen por el sistema de regulación.
- *Fondo Solidario Municipal para la Salud Pública y la Educación*, creado por la Ley N° 2235 del Diálogo Nacional 2000, y por la cual el TGN debe aportar una determinada suma anual a los municipios que se nutre de aportes externos originados en la iniciativa de alivio de la deuda externa de los países pobres altamente endeudados (HIPC II, por sus siglas en inglés). Por éste programa se liberan recursos destinados al servicio de la deuda externa y una parte se destina a este Fondo, administrada por los respectivos Ministerios nacionales, y el resto para gastos en sectores sociales (educación 20%, salud 10% y obras de infraestructura productiva y social 70%) administrado por las municipalidades.

## ANEXO ESTADÍSTICO<sup>55</sup>:

### Aspectos Financieros, Fondo de Anticíclico de Hidrocarburos y Otras Aplicaciones

**Cuadro 23: Disponibilidad de Saldos de Cuentas de Prefecturas**

| <b>Total Prefecturas</b> | <b>1999</b>   | <b>2000</b>   | <b>2001</b>   | <b>2002</b>   | <b>2003</b>   | <b>2004</b>   | <b>2005</b>     | <b>2006 1/</b>  |
|--------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|-----------------|-----------------|
| Chuquisaca               | 321.56        | 8.35          | 6.17          | 11.54         | 11.48         | 48.37         | 106.81          | 242.74          |
| La Paz                   | 44.62         | 24.36         | 64.24         | 56.88         | 33.40         | 48.61         | 172.02          | 320.73          |
| Cochabamba               | 128.79        | 78.38         | 110.12        | 54.33         | 105.75        | 221.32        | 325.35          | 385.69          |
| Oruro                    | 23.08         | 20.49         | 18.05         | 4.14          | 3.82          | 13.50         | 161.93          | 367.34          |
| Potosí                   | 52.54         | 20.86         | 28.06         | 16.82         | 6.58          | 20.02         | 169.36          | 447.14          |
| Tarija                   | 8.45          | 7.94          | 1.59          | 4.34          | 75.58         | 243.39        | 511.87          | 836.20          |
| Santa Cruz               | 25.13         | 28.36         | 69.36         | 28.36         | 52.25         | 60.02         | 180.16          | 267.23          |
| Beni                     | 10.38         | 7.78          | 6.38          | 0.89          | 8.10          | 6.08          | 98.23           | 156.30          |
| Pando                    | 9.57          | 4.46          | 1.44          | 0.71          | 1.74          | 41.79         | 119.40          | 140.12          |
| <b>Total Bolivia</b>     | <b>624.13</b> | <b>200.98</b> | <b>305.42</b> | <b>178.01</b> | <b>298.70</b> | <b>703.11</b> | <b>1,845.13</b> | <b>3,163.48</b> |

**Fuente:** Unidad de Programación Fiscal  
(1/ Ejecutado a Octubre 2006)

**Cuadro 24: Disponibilidad de Saldos de Cuentas de Alcaldías**

| <b>Total Municipios</b> | <b>1999</b>   | <b>2000</b>   | <b>2001</b>   | <b>2002</b>   | <b>2003</b>   | <b>2004</b>   | <b>2005</b>     | <b>2006 1/</b>  |
|-------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|-----------------|-----------------|
| Sucre                   | 4.86          | 2.76          | 2.79          | 7.87          | 4.85          | 6.14          | 28.84           | 80.10           |
| La Paz                  | 40.77         | 75.48         | 45.39         | 62.76         | 52.19         | 16.79         | 48.44           | 121.01          |
| El Alto                 | 13.68         | 45.43         | 49.51         | 73.45         | 109.43        | 114.93        | 84.30           | 207.10          |
| Cochabamba              | 4.15          | 22.58         | 23.37         | 14.29         | 27.52         | 41.13         | 74.71           | 141.98          |
| Oruro                   | 10.17         | 8.63          | 6.39          | 12.09         | 8.24          | 22.92         | 22.90           | 70.90           |
| Potosí                  | 1.44          | 1.58          | 3.20          | 9.12          | 8.76          | 10.46         | 16.34           | 43.73           |
| Tarija                  | 13.24         | 4.89          | 4.69          | 13.27         | 11.88         | 11.70         | 32.18           | 89.24           |
| Santa Cruz              | 50.19         | 14.86         | 20.68         | 13.84         | 141.92        | 93.13         | 194.35          | 374.41          |
| Trinidad                | 0.31          | 0.93          | 4.63          | 4.51          | 3.93          | 4.96          | 9.87            | 19.65           |
| Cobija                  | 0.21          | 1.30          | 1.53          | 1.63          | 0.55          | 0.89          | 11.08           | 15.86           |
| Provinciales            | 145.88        | 70.48         | 153.01        | 243.47        | 214.52        | 242.70        | 399.25          | 836.78          |
| Provinciales Otras      | 72.70         | 70.11         | 148.08        | 219.39        | 198.92        | 209.46        | 264.51          | 437.30          |
| <b>Total Bolivia</b>    | <b>357.61</b> | <b>319.03</b> | <b>463.27</b> | <b>675.69</b> | <b>782.72</b> | <b>775.19</b> | <b>1,186.77</b> | <b>2,438.06</b> |

**Fuente:** Unidad de Programación Fiscal  
(1/ Ejecutado a Octubre 2006)

<sup>55</sup> Con la colaboración de María Julia Zapata.

**Cuadro 25: Fondo Anticíclico Promedio Móvil 24 meses - Millones de Bolivianos**

| PERIODO | Recaudación<br>Hidrocarb. | Promedio<br>Móvil (24<br>meses) | Excedente   | Ahorro      | Gasto       | Fondo<br>Ahorro<br>Acumulado |
|---------|---------------------------|---------------------------------|-------------|-------------|-------------|------------------------------|
|         | (b)                       | (c)                             | (d)=(b)-(c) | (e)=(d)*0.3 | (f)=(b)-(e) | (g)                          |
| Ene-06  | 809                       | 433                             | 376         | 113         | 696         | 113                          |
| Feb-06  | 799                       | 457                             | 343         | 103         | 697         | 216                          |
| Mar-06  | 796                       | 477                             | 319         | 96          | 700         | 311                          |
| Abr-06  | 840                       | 499                             | 341         | 102         | 737         | 414                          |
| May-06  | 825                       | 522                             | 303         | 91          | 734         | 504                          |
| Jun-06  | 853                       | 547                             | 306         | 92          | 761         | 596                          |
| Jul-06  | 879                       | 571                             | 308         | 92          | 787         | 688                          |
| Ago-06  | 968                       | 597                             | 371         | 111         | 857         | 800                          |
| Sep-06  | 846                       | 626                             | 220         | 66          | 780         | 866                          |
| Oct-06  | 851                       | 648                             | 202         | 61          | 790         | 926                          |
| Nov-06  | 857                       | 671                             | 186         | 56          | 801         | 982                          |
| Dic-06  | 865                       | 690                             | 175         | 52          | 812         | 1,035                        |
| Ene-07  | 889                       | 712                             | 177         | 53          | 836         | 1,088                        |
| Feb-07  | 879                       | 735                             | 144         | 43          | 836         | 1,131                        |
| Mar-07  | 876                       | 755                             | 121         | 36          | 839         | 1,168                        |
| Abr-07  | 924                       | 775                             | 149         | 45          | 879         | 1,212                        |
| May-07  | 908                       | 798                             | 109         | 33          | 875         | 1,245                        |
| Jun-07  | 938                       | 820                             | 118         | 35          | 903         | 1,280                        |
| Jul-07  | 967                       | 840                             | 128         | 38          | 929         | 1,319                        |
| Ago-07  | 1,065                     | 852                             | 213         | 64          | 1,001       | 1,382                        |
| Sep-07  | 931                       | 867                             | 64          | 19          | 912         | 1,401                        |
| Oct-07  | 936                       | 876                             | 60          | 18          | 918         | 1,419                        |
| Nov-07  | 943                       | 883                             | 60          | 18          | 925         | 1,437                        |
| Dic-07  | 951                       | 888                             | 64          | 19          | 932         | 1,457                        |

**Fuente:** Recaudación de Impuestos sobre Hidrocarburos obtenida en Sector Fiscal Agosto 06 del Banco Central de Bolivia.

**Cuadro 26: Proyección 2007 Recursos y Transferencias Todos los Niveles de Gobierno**  
**En millones de bolivianos**

|                                | Tipo de Recursos                   | Millones de Bolivianos                    | Transferencias   |                  | Neto            |          |
|--------------------------------|------------------------------------|---|------------------|------------------|-----------------|----------|
|                                |                                    |   | Recibidas        | Realizadas       |                 |          |
| <b>Gobierno Nacional</b>       | Impuestos Coparticipables          | 12,440.44                                 |                  | 3,110.11         | 9,330.33        |          |
|                                | Diálogo Nacional 2000              |   |                  | 237.01           | -237.01         |          |
|                                | Regalías Hidrocarburíferas         | 3,430.08                                  |                  | 2,286.72         | 1,143.36        |          |
|                                | Fondo Compensatorio Departamental  |   |                  | 122.47           | -122.47         |          |
|                                | IEHD                               | 1,224.68                                  |                  | 306.17           | 918.51          |          |
|                                | IDH                                | IDH                                       | 6,097.92         |                  | 2,667.84        | 3,430.08 |
|                                |                                    | Fondo Nivelacion IDH                      |                  |                  | 892.80          | -892.80  |
|                                |                                    | Desarrollo Pueblos Indígenas              |                  |                  | 304.90          | -304.90  |
|                                |                                    | Fondo Compensatorio LP, SC, CO            |                  |                  | 487.83          | -487.83  |
|                                |                                    | Policia y Fuerzas Armadas                 |                  |                  | 137.20          | -137.20  |
|                                |                                    | Ayuda Interna al Desarrollo Nacional      |                  |                  | 80.37           | -80.37   |
|                                | <b>Total IDH y Fondos IDH</b>      | <b>6,097.92</b>                           | <b>0.00</b>      | <b>4,570.94</b>  | <b>1,526.98</b> |          |
|                                | Nacionalización                    | 6,097.92                                  |                  | 6,097.92         | 0.00            |          |
|                                | Otros Impuestos Nacionales         |   |                  |                  | 0.00            |          |
|                                | <b>Total Hidrocarburos</b>         | <b>16,850.60</b>                          | <b>0.00</b>      | <b>13,384.22</b> | <b>3,466.38</b> |          |
| <b>Total No Hidrocarburos</b>  | <b>12,440.44</b>                   | <b>0.00</b>                               | <b>3,347.12</b>  | <b>9,093.33</b>  |                 |          |
| <b>Total Gobierno Nacional</b> | <b>29,291.04</b>                   | <b>0.00</b>                               | <b>16,731.34</b> | <b>12,559.71</b> |                 |          |
| <b>Departamentos</b>           | Impuestos Propios                  | 0.00                                      |                  |                  | 0.00            |          |
|                                | Impuestos Coparticipables          |   |                  |                  | 0.00            |          |
|                                | Diálogo Nacional 2000              |   |                  |                  | 0.00            |          |
|                                | Regalías Hidrocarburíferas         |   | 2,286.72         |                  | 2,286.72        |          |
|                                | Fondo Compensatorio Departamental  |   | 122.47           |                  | 122.47          |          |
|                                | IEHD                               |   | 306.17           |                  | 306.17          |          |
|                                | IDH                                | IDH                                       |                  | 2,667.84         | 1,149.84        | 1,518.00 |
|                                |                                    | Fondo Nivelacion IDH                      |                  | 892.80           | 384.80          | 508.00   |
|                                |                                    | Desarrollo Pueblos Indígenas              |                  |                  |                 | 0.00     |
|                                |                                    | Fondo Compensatorio LP, SC, CO            |                  |                  |                 | 0.00     |
|                                | <b>Total IDH y Fondos IDH</b>      |   | <b>3,560.64</b>  | <b>1,534.64</b>  | <b>2,026.01</b> |          |
| <b>Total Hidrocarburos</b>     | <b>0.00</b>                        | <b>6,276.00</b>                           | <b>1,534.64</b>  | <b>4,741.36</b>  |                 |          |
| <b>Total No Hidrocarburos</b>  | <b>0.00</b>                        | <b>0.00</b>                               | <b>0.00</b>      | <b>0.00</b>      |                 |          |
| <b>Total Departamentos</b>     | <b>0.00</b>                        | <b>6,276.00</b>                           | <b>1,534.64</b>  | <b>4,741.36</b>  |                 |          |
| <b>Municipios</b>              | Rec. Propios                       | Impuestos a la Propiedad de los Inmuebles | 538.76           |                  | 538.76          |          |
|                                |                                    | Impuestos a la Propiedad de los Vehículos | 178.82           |                  | 178.82          |          |
|                                |                                    | Impuesto a la Transfer. de los Inmuebles  | 146.83           |                  | 146.83          |          |
|                                |                                    | Impuesto a la Transfer. de los Vehículos  | 26.38            |                  | 26.38           |          |
|                                |                                    | Otros                                     | 9.80             |                  | 9.80            |          |
|                                | <b>Total Impuestos Municipales</b> | <b>900.59</b>                             |                  |                  | <b>900.59</b>   |          |
|                                | Impuestos Coparticipables          |   | 2,488.09         |                  | 2,488.09        |          |
|                                | Diálogo Nacional 2000              |   | 237.01           |                  | 237.01          |          |
|                                | Regalías Hidrocarburíferas         |   |                  |                  | 0.00            |          |
|                                | Fondo Compensatorio Departamental  |   |                  |                  | 0.00            |          |
|                                | IEHD                               |   |                  |                  | 0.00            |          |
|                                | IDH                                | IDH                                       |                  | 919.87           |                 | 919.87   |
|                                |                                    | Fondo Nivelacion IDH                      |                  | 307.84           |                 | 307.84   |
|                                |                                    | Desarrollo Pueblos Indígenas              |                  |                  |                 | 0.00     |
|                                |                                    | Fondo Compensatorio LP, SC, CO            |                  | 390.27           |                 | 390.27   |
| <b>Total IDH y Fondos IDH</b>  |                                    | <b>1,617.98</b>                           | <b>0.00</b>      | <b>1,617.98</b>  |                 |          |
| <b>Total Hidrocarburos</b>     | <b>0.00</b>                        | <b>1,617.98</b>                           | <b>0.00</b>      | <b>1,617.98</b>  |                 |          |
| <b>Total No Hidrocarburos</b>  | <b>900.59</b>                      | <b>2,725.09</b>                           | <b>0.00</b>      | <b>3,625.68</b>  |                 |          |
| <b>Total Municipios</b>        | <b>900.59</b>                      | <b>4,343.07</b>                           | <b>0.00</b>      | <b>5,243.66</b>  |                 |          |

Cuadro 27: Continuación Cuadro 21

|               | Tipo de Recursos                            | Millones de Bolivianos                   | Transferencias   |                  | Neto             |               |
|---------------|---|--|------------------|------------------|------------------|---------------|
|               |   |  | Recibidas        | Realizadas       |                  |               |
| Universidades | Impuestos Coparticipables                   |  | 622.02           |                  | 622.02           |               |
|               | Diálogo Nacional 2000                       |  |                  |                  | 0.00             |               |
|               | Regalías Hidrocarburíferas                  |  |                  |                  | 0.00             |               |
|               | Fondo Compensatorio Departamental           |  |                  |                  | 0.00             |               |
|               | IEHD  |  |                  |                  | 0.00             |               |
|               | IDH   | IDH                                      |                  | 229.97           |                  | 229.97        |
|               |   | Fondo Nivelacion IDH                     |                  | 76.96            |                  | 76.96         |
|               |   | Desarrollo Pueblos Indígenas             |                  |                  |                  | 0.00          |
|               |   | Fondo Compensatorio LP, SC, CO           |                  | 97.57            |                  | 97.57         |
|               |   | <b>Total IDH y Fondos IDH</b>            |                  | <b>404.49</b>    | <b>0.00</b>      | <b>404.49</b> |
|               |   | <b>Total Hidrocarburos Universidades</b> | <b>0.00</b>      | <b>404.49</b>    | <b>0.00</b>      | <b>404.49</b> |
|               | <b>Total No Hidrocarburos Universidades</b> | <b>0.00</b>                              | <b>622.02</b>    | <b>0.00</b>      | <b>622.02</b>    |               |
|               | <b>Total Universidades</b>                  | <b>0.00</b>                              | <b>1,026.52</b>  | <b>0.00</b>      | <b>1,026.52</b>  |               |
| YPFB          | Nacionalización                             |  | 6,097.92         |                  | 6,097.92         |               |
|               | <b>Total YPFB</b>                           | <b>0.00</b>                              | <b>6,097.92</b>  | <b>0.00</b>      | <b>6,097.92</b>  |               |
| Fondos        | Desarrollo Pueblos Indígenas                |  | 304.90           |                  | 304.90           |               |
|               | Policía y Fuerzas Armadas                   |  | 137.20           |                  | 137.20           |               |
|               | Ayuda Interna al Desarrollo Nacional        |  | 80.37            |                  | 80.37            |               |
|               | <b>Total Otros Fondos</b>                   | <b>0.00</b>                              | <b>522.47</b>    | <b>0.00</b>      | <b>522.47</b>    |               |
|               | <b>Total Hidrocarburos</b>                  | <b>16,850.60</b>                         | <b>14,918.86</b> | <b>14,918.86</b> | <b>16,850.60</b> |               |
|               | <b>Total No Hidrocarburos</b>               | <b>13,341.03</b>                         | <b>3,347.12</b>  | <b>3,347.12</b>  | <b>13,341.03</b> |               |
|               | <b>TOTAL</b>                                | <b>30,191.63</b>                         | <b>18,265.97</b> | <b>18,265.97</b> | <b>30,191.63</b> |               |

**Fuente:** Datos calculados en base al Proyecto de Transferencias Municipales 2007 obtenidos a través del Ministerio de Hacienda.

\*Todos los datos son proyectados 2007 excepto los Impuestos Propios Municipales, los de IEHD y Fondo Compensatorio Departamental, para los cuales se utilizó la información 2006, por no estar disponible la proyección.

**Cuadro 28: PREFECTURAS - Proyección 2007 Transferencias recibidas y realizadas****En millones de Bolivianos**

| Dpto.        | Población 2001   |             | Transferencias Recibidas |                    |               |                 |               |                 |                 | Transfer. Realizadas |               |                 | Recursos Dptos Netos de Transfer. |                    |               |                    |                      |
|--------------|------------------|-------------|--------------------------|--------------------|---------------|-----------------|---------------|-----------------|-----------------|----------------------|---------------|-----------------|-----------------------------------|--------------------|---------------|--------------------|----------------------|
|              | Cant. Hab.       | %           | Regalías Hidroc.         | Fondo Comp. Dptal. | IEHD          | IDH             | Fondo de Niv. | IDH Total       | Total           | IDH a Muni.          | IDH a Univ.   | Total           | Regalías Hidroc.                  | Fondo Comp. Dptal. | IEHD          | IDH Recibido Total | Total Recursos Netos |
| Chuquisaca   | 531,522          | 6.42%       | 68.39                    | 6.99               | 26.84         | 24.87           | 356.25        | 381.12          | <b>483.35</b>   | 131.41               | 32.85         | <b>164.26</b>   | 68.39                             | 6.99               | 26.84         | 216.86             | <b>319.09</b>        |
| La Paz       | 2,350,466        | 28.41%      | 0.00                     | 57.86              | 60.50         | 381.12          | 0.00          | 381.12          | <b>499.48</b>   | 131.41               | 32.85         | <b>164.26</b>   | 0.00                              | 57.86              | 60.50         | 216.86             | <b>335.22</b>        |
| Cochabamba   | 1,455,711        | 17.59%      | 267.85                   | 11.98              | 43.94         | 97.40           | 283.72        | 381.12          | <b>704.89</b>   | 131.41               | 32.85         | <b>164.26</b>   | 267.85                            | 11.98              | 43.94         | 216.86             | <b>540.63</b>        |
| Oruro        | 391,870          | 4.74%       | 0.00                     | 9.65               | 24.26         | 381.12          | 0.00          | 381.12          | <b>415.03</b>   | 131.41               | 32.85         | <b>164.26</b>   | 0.00                              | 9.65               | 24.26         | 216.86             | <b>250.76</b>        |
| Potosí       | 709,013          | 8.57%       | 0.00                     | 17.45              | 30.13         | 381.12          | 0.00          | 381.12          | <b>428.70</b>   | 131.41               | 32.85         | <b>164.26</b>   | 0.00                              | 17.45              | 30.13         | 216.86             | <b>264.44</b>        |
| Tarija       | 391,226          | 4.73%       | 1,407.12                 | 0                  | 24.25         | 511.68          | 0.00          | 511.68          | <b>1,943.05</b> | 176.43               | 44.11         | <b>220.53</b>   | 1,407.12                          | 0.00               | 24.25         | 291.15             | <b>1,722.52</b>      |
| Santa Cruz   | 2,029,471        | 24.53%      | 352.79                   | 18.54              | 54.56         | 128.29          | 252.83        | 381.12          | <b>807.00</b>   | 131.41               | 32.85         | <b>164.26</b>   | 352.79                            | 18.54              | 54.56         | 216.86             | <b>642.74</b>        |
| Beni         | 362,521          | 4.38%       | 127.04                   | 0                  | 23.72         | 381.12          | 0.00          | 381.12          | <b>531.88</b>   | 131.41               | 32.85         | <b>164.26</b>   | 127.04                            | 0.00               | 23.72         | 216.86             | <b>367.61</b>        |
| Pando        | 52,525           | 0.63%       | 63.52                    | 0                  | 17.98         | 381.12          | 0.00          | 381.12          | <b>462.62</b>   | 131.41               | 32.85         | <b>164.26</b>   | 63.52                             | 0.00               | 17.98         | 216.86             | <b>298.36</b>        |
| <b>Total</b> | <b>8,274,325</b> | <b>100%</b> | <b>2,286.72</b>          | <b>122.47</b>      | <b>306.17</b> | <b>2,667.84</b> | <b>892.80</b> | <b>3,560.64</b> | <b>6,276.00</b> | <b>1,227.71</b>      | <b>306.93</b> | <b>1,534.64</b> | <b>2,286.72</b>                   | <b>122.47</b>      | <b>306.17</b> | <b>2,026.01</b>    | <b>4,741.36</b>      |

**Fuente:** Datos calculados en base al Proyecto de Transferencias Municipales 2007 obtenidos a través del Ministerio de Hacienda. La Población proviene del INE del Censo Poblacional 2001.

\*Todos los datos son proyección 2007 excepto los Impuestos Propios Municipales, los de IEHD y Fondo Compensatorio Departamental, para los cuales se utilizó la información 2006.

**Cuadro 29: MUNICIPIOS (agrupados por departamento) – Proyección 2007 Principales Recursos**

En millones de Bolivianos

| Dpto.        | Población 2001   |             | Impuestos Propios        |                         |                             |                            |             |               | Coparti<br>cip.<br>2006<br>por<br>Muni | Diálogo Nacional 2000 |             |                                |               | IDH             |                  |                                 | Total<br>General |                |
|--------------|------------------|-------------|--------------------------|-------------------------|-----------------------------|----------------------------|-------------|---------------|--|-----------------------|-------------|--------------------------------|---------------|-----------------|------------------|---------------------------------|------------------|----------------|
|              | Cant.<br>Hab.    | %           | A la<br>Prop.<br>Inmueb. | A la<br>Prop.<br>Vehíc. | A la<br>Trasfer.<br>Inmueb. | A la<br>Trasfer.<br>Vehíc. | Otros       | Total         |  | Educ.                 | Salud       | Infraest.<br>Prod. y<br>Social | Total         | IDH<br>Recibido | Fondo de<br>Niv. | Fondo<br>Compens.<br>LP, SC, CO |                  | Total          |
| Chuquisaca   | 531,522          | 6.42%       | 14.56                    | 4.72                    | 4.42                        | 0.62                       | 0.07        | 24.39         | 159.83                                 | 2.98                  | 1.52        | 16.31                          | 20.82         | 8.58            | 122.83           | 0.00                            | 131              | <b>336.45</b>  |
| La Paz       | 2,350,466        | 28.41%      | 250.80                   | 55.77                   | 46.32                       | 4.60                       | 5.85        | 363.34        | 706.78                                 | 12.9<br>8             | 6.73        | 44.12                          | 63.83         | 131.41          | 0.00             | 180.26                          | 312              | <b>1,445.6</b> |
| Cochabamba   | 1,455,711        | 17.59%      | 85.88                    | 28.72                   | 23.75                       | 3.06                       | 2.77        | 144           | 437.73                                 | 8.19                  | 4.17        | 23.24                          | 35.60         | 33.58           | 97.83            | 69.43                           | 201              | <b>818.36</b>  |
| Oruro        | 391,870          | 4.74%       | 15.86                    | 9.60                    | 4.60                        | 1.51                       | 0.24        | 31.81         | 117.84                                 | 2.44                  | 1.12        | 12.16                          | 15.72         | 131.41          | 0.00             | 0.00                            | 131              | <b>296.78</b>  |
| Potosí       | 709,013          | 8.57%       | 7.02                     | 2.73                    | 2.24                        | 0.38                       | 0.03        | 12.40         | 213.20                                 | 4.64                  | 2.03        | 24.02                          | 30.70         | 131.41          | 0.00             | 0.00                            | 131              | <b>387.71</b>  |
| Tarija       | 391,226          | 4.73%       | 17.37                    | 8.61                    | 4.17                        | 0.76                       | 0.03        | 30.95         | 117.64                                 | 2.19                  | 1.12        | 9.22                           | 12.53         | 176.43          | 0.00             | 0.00                            | 176              | <b>337.55</b>  |
| Santa Cruz   | 2,029,471        | 24.53%      | 138.73                   | 65.97                   | 57.94                       | 14.75                      | 0.62        | 278.01        | 610.26                                 | 11.3<br>4             | 5.81        | 17.68                          | 34.83         | 44.23           | 87.18            | 140.57                          | 272              | <b>1,195.0</b> |
| Beni         | 362,521          | 4.38%       | 7.54                     | 2.20                    | 3.07                        | 0.39                       | 0.05        | 13.26         | 109.01                                 | 2.36                  | 1.04        | 12.60                          | 16.00         | 131.41          | 0.00             | 0.00                            | 131              | <b>269.68</b>  |
| Pando        | 52,525           | 0.63%       | 0.98                     | 0.50                    | 0.32                        | 0.30                       | 0.13        | 2.23          | 15.79                                  | 0.28                  | 0.15        | 6.54                           | 6.98          | 131.41          | 0.00             | 0.00                            | 131              | <b>156.41</b>  |
| <b>Total</b> | <b>8,274,325</b> | <b>100%</b> | <b>538.76</b>            | <b>178.82</b>           | <b>146.83</b>               | <b>26.38</b>               | <b>9.80</b> | <b>900.59</b> | <b>2,488.09</b>                        | <b>47.4</b>           | <b>23.7</b> | <b>165.90</b>                  | <b>237.01</b> | <b>919.87</b>   | <b>307.84</b>    | <b>390.27</b>                   | <b>1,617.98</b>  | <b>5,243.6</b> |

**Fuente:** Datos calculados en base al Proyecto de Transferencias Municipales 2007 obtenidos a través del Ministerio de Hacienda. La Población proviene del INE del Censo Poblacional 2001.

\*Todos los datos son proyección 2007 excepto los Impuestos Propios Municipales, los de IEHD y Fondo Compensatorio Departamental, para los cuales se utilizó la información 2006.

**Cuadro 30 FNDR - Cartera Por Tipo De Sujeto De Financiamiento E Indicador De Mora  
Octubre Gestión: 2006 (En Dólares Americanos)**

| MES : OCTUBRE               | CARTERA TOTAL                 |            |                      | CARTERA VIGENTE       |                      |                       |                    | CARTERA VENCIDA               |                     |                      |                    |                               |
|-----------------------------|-------------------------------|------------|----------------------|-----------------------|----------------------|-----------------------|--------------------|-------------------------------|---------------------|----------------------|--------------------|-------------------------------|
|                             | DEPARTAMENTO / TIPO DE SUJETO | Nº SUJETOS | Nº CRÉDITOS          | CARTERA               | Nº CRÉDITOS          | CARTERA               | % RESPECTO AL DPTO | % RESPECTO A LA CARTERA TOTAL | Nº CRÉDITOS         | CARTERA              | % RESPECTO AL DPTO | % RESPECTO A LA CARTERA TOTAL |
| <b>CHUQUISACA</b>           |                               | <b>7</b>   | <b>20</b>            | <b>3.674.693,83</b>   | <b>20</b>            | <b>3.674.693,83</b>   | <b>100,00%</b>     | <b>1,55%</b>                  | <b>0</b>            | <b>0,00</b>          | <b>0,00%</b>       | <b>0,00%</b>                  |
| GOBIERNO MUNICIPAL          | 6                             | 12         | 1.852.447,41         | 12                    | 1.852.447,41         | 50,41%                | 0,98%              | 0                             | 0,00                | 0,00%                | 0,00%              |                               |
| PREFECTURA                  | 1                             | 8          | 1.822.246,42         | 8                     | 1.822.246,42         | 49,59%                | 0,97%              | 0                             | 0,00                | 0,00%                | 0,00%              |                               |
| <b>LA PAZ</b>               |                               | <b>20</b>  | <b>43.546.555,24</b> | <b>37</b>             | <b>41.102.889,44</b> | <b>94,39%</b>         | <b>21,78%</b>      | <b>4</b>                      | <b>2.443.665,80</b> | <b>5,61%</b>         | <b>1,29%</b>       |                               |
| EMPRESA PÚBLICA             | 2                             | 2          | 4.755.465,30         | 1                     | 3.695.982,75         | 8,49%                 | 1,95%              | 1                             | 1.059.482,55        | 2,43%                | 0,56%              |                               |
| GOBIERNO MUNICIPAL          | 16                            | 31         | 30.362.304,94        | 29                    | 29.978.121,69        | 66,84%                | 15,89%             | 2                             | 384.183,25          | 0,86%                | 0,20%              |                               |
| OTROS                       | 1                             | 1          | 1.000.000,00         | 0                     | 0,00                 | 0,00%                 | 0,00%              | 1                             | 1.000.000,00        | 2,30%                | 0,53%              |                               |
| PREFECTURA                  | 1                             | 7          | 7.428.785,00         | 7                     | 7.428.785,00         | 17,06%                | 3,94%              | 0                             | 0,00                | 0,00%                | 0,00%              |                               |
| <b>COCHABAMBA</b>           |                               | <b>14</b>  | <b>15.892.165,65</b> | <b>31</b>             | <b>14.769.838,44</b> | <b>92,94%</b>         | <b>7,83%</b>       | <b>1</b>                      | <b>1.122.327,21</b> | <b>7,06%</b>         | <b>0,59%</b>       |                               |
| EMPRESA PÚBLICA             | 1                             | 2          | 3.478.994,41         | 2                     | 3.478.994,41         |                       | 1,84%              | 0                             | 0,00                | 0,00%                | 0,00%              |                               |
| GOBIERNO MUNICIPAL          | 12                            | 27         | 11.238.126,19        | 26                    | 10.115.798,98        | 7,39%                 | 5,36%              | 1                             | 1.122.327,21        | 0,00%                | 0,00%              |                               |
| PREFECTURA                  | 1                             | 3          | 1.175.045,05         | 3                     | 1.175.045,05         | 0,00%                 | 0,00%              | 0                             | 0,00                | 0,00%                | 0,00%              |                               |
| <b>ORURO</b>                |                               | <b>6</b>   | <b>10.022.530,59</b> | <b>8</b>              | <b>10.022.530,59</b> | <b>100,00%</b>        | <b>5,31%</b>       | <b>0</b>                      | <b>0,00</b>         | <b>0,00%</b>         | <b>0,00%</b>       |                               |
| GOBIERNO MUNICIPAL          | 5                             | 6          | 7.107.531,18         | 6                     | 7.107.531,18         | 70,92%                | 3,77%              | 0                             | 0,00                | 0,00%                | 0,00%              |                               |
| PREFECTURA                  | 1                             | 2          | 2.914.999,41         | 2                     | 2.914.999,41         | 29,08%                | 1,54%              | 0                             | 0,00                | 0,00%                | 0,00%              |                               |
| <b>POTOSI</b>               |                               | <b>8</b>   | <b>12.793.661,98</b> | <b>21</b>             | <b>12.751.765,74</b> | <b>89,67%</b>         | <b>6,76%</b>       | <b>4</b>                      | <b>41.896,24</b>    | <b>0,33%</b>         | <b>0,02%</b>       |                               |
| GOBIERNO MUNICIPAL          | 7                             | 17         | 8.561.751,22         | 13                    | 8.519.854,98         | 66,59%                | 4,51%              | 4                             | 41.896,24           | 0,33%                | 0,02%              |                               |
| PREFECTURA                  | 1                             | 8          | 4.231.910,76         | 8                     | 4.231.910,76         | 33,08%                | 2,24%              | 0                             | 0,00                | 0,00%                | 0,00%              |                               |
| <b>TARJA</b>                |                               | <b>6</b>   | <b>15.105.513,56</b> | <b>15</b>             | <b>15.105.513,56</b> | <b>100,00%</b>        | <b>8,00%</b>       | <b>0</b>                      | <b>0,00</b>         | <b>0,00%</b>         | <b>0,00%</b>       |                               |
| GOBIERNO MUNICIPAL          | 5                             | 13         | 7.439.212,90         | 13                    | 7.439.212,90         | 49,25%                | 3,94%              | 0                             | 0,00                | 0,00%                | 0,00%              |                               |
| PREFECTURA                  | 1                             | 2          | 7.666.300,66         | 2                     | 7.666.300,66         | 50,75%                | 4,06%              | 0                             | 0,00                | 0,00%                | 0,00%              |                               |
| <b>SANTA CRUZ</b>           |                               | <b>25</b>  | <b>58.647.637,97</b> | <b>46</b>             | <b>53.966.386,17</b> | <b>92,02%</b>         | <b>28,60%</b>      | <b>13</b>                     | <b>4.681.251,80</b> | <b>7,98%</b>         | <b>2,48%</b>       |                               |
| COOP. DE SERVICIOS PÚBLICOS | 2                             | 3          | 28.676.967,90        | 3                     | 28.676.967,90        | 48,90%                | 15,20%             | 0                             | 0,00                | 0,00%                | 0,00%              |                               |
| GOBIERNO MUNICIPAL          | 22                            | 55         | 22.829.479,95        | 42                    | 18.148.226,15        | 30,94%                | 9,62%              | 13                            | 4.681.251,80        | 7,98%                | 2,48%              |                               |
| PREFECTURA                  | 1                             | 1          | 7.141.190,12         | 1                     | 7.141.190,12         | 12,18%                | 3,78%              | 0                             | 0,00                | 0,00%                | 0,00%              |                               |
| <b>BENI</b>                 |                               | <b>16</b>  | <b>22.458.428,60</b> | <b>32</b>             | <b>21.314.846,95</b> | <b>94,91%</b>         | <b>11,29%</b>      | <b>8</b>                      | <b>1.143.581,65</b> | <b>5,09%</b>         | <b>0,61%</b>       |                               |
| COOP. DE SERVICIOS PÚBLICOS | 3                             | 3          | 1.091.133,41         | 1                     | 933.555,75           | 4,16%                 | 0,49%              | 2                             | 157.577,66          | 0,70%                | 0,08%              |                               |
| GOBIERNO MUNICIPAL          | 12                            | 34         | 12.529.806,88        | 28                    | 11.543.802,89        | 51,40%                | 6,12%              | 6                             | 966.003,99          | 4,39%                | 0,52%              |                               |
| PREFECTURA                  | 1                             | 3          | 8.837.488,31         | 3                     | 8.837.488,31         | 39,35%                | 4,68%              | 0                             | 0,00                | 0,00%                | 0,00%              |                               |
| <b>PANDO</b>                |                               | <b>3</b>   | <b>6.571.497,79</b>  | <b>4</b>              | <b>538.449,02</b>    | <b>14,28%</b>         | <b>0,50%</b>       | <b>5</b>                      | <b>2.774.685,06</b> | <b>42,22%</b>        | <b>1,47%</b>       |                               |
| GOBIERNO MUNICIPAL          | 2                             | 4          | 1.176.392,00         | 2                     | 469.224,51           | 7,14%                 | 0,25%              | 2                             | 707.167,49          | 10,76%               | 0,37%              |                               |
| PREFECTURA                  | 1                             | 5          | 5.395.105,79         | 2                     | 469.224,51           | 7,14%                 | 0,25%              | 3                             | 2.067.517,57        | 31,46%               | 1,10%              |                               |
| <b>TOTALES GENERALES</b>    |                               | <b>165</b> | <b>249</b>           | <b>188.712.685,21</b> | <b>214</b>           | <b>173.646.913,74</b> |                    | <b>92,82%</b>                 | <b>35</b>           | <b>12.287.487,76</b> |                    | <b>6,47%</b>                  |
| COOP. DE SERVICIOS PÚBLICOS | 5                             | 6          | 29.768.101,31        | 4                     | 29.610.523,65        | 39,47%                | 15,69%             | 2                             | 157.577,66          | 0,53%                | 0,08%              |                               |
| EMPRESA PÚBLICA             | 3                             | 4          | 8.234.459,71         | 3                     | 7.174.977,16         | 87,13%                | 3,80%              | 1                             | 1.059.482,55        | 12,87%               | 0,56%              |                               |
| GOBIERNO MUNICIPAL          | 87                            | 199        | 103.097.052,67       | 171                   | 95.174.222,69        | 92,32%                | 50,43%             | 28                            | 7.922.829,98        | 7,68%                | 4,20%              |                               |
| OTROS                       | 1                             | 1          | 1.000.000,00         | 0                     | 0,00                 | 0,00%                 | 0,00%              | 1                             | 1.000.000,00        | 100,00%              | 0,53%              |                               |
| PREFECTURA                  | 9                             | 39         | 46.613.071,52        | 36                    | 41.687.190,24        | 89,43%                | 22,09%             | 3                             | 2.067.517,57        | 4,44%                | 1,10%              |                               |

Fuente: FNDR

## **ANEXO: Decreto Supremo N° 28.421**

En el presente Anexo se transcriben las normas establecidas por el Decreto Supremo N° 28421 de 21 de Octubre de 2005 en materia de Competencias, Indicadores y Controles.

### **II. COMPETENCIAS:**

En el marco de lo que establece el Artículo 57 de la Ley de Hidrocarburos, sobre la base a los recursos asignados en el numeral I del presente Artículo, los beneficiarios del IDH destinarán estos ingresos a:

#### **a) Prefecturas:**

Para los fines del presente Decreto Supremo, las áreas sobre las cuales se invertirán los recursos IDH, en el marco de los Planes de Desarrollo Departamental y políticas nacionales sectoriales, son:

##### **1. Desarrollo económico**

- i) Construcción y mantenimiento de la red departamental de caminos.
- ii) Financiamiento de contraparte para electrificación rural y riego.
- iii) Asistencia técnica y capacitación al sector productivo, en concurrencia con los gobiernos municipales.
- iv) Facilitación para el acceso del sector productivo al sistema financiero y para el financiamiento de proyectos de transferencia e innovación tecnológica aplicada y programas de sanidad agropecuaria en el sector agropecuario.
- v) Fortalecimiento de entidades descentralizadas, en el ámbito de jurisdicción.

##### **2. Desarrollo social**

- i) Complementación de medidas de aseguramiento público en salud.
- ii) Sistema de información para la investigación y vigilancia epidemiológica.
- iii) Construcción y mantenimiento de infraestructura; dotación, mantenimiento y reposición de mobiliario, equipo de computación y equipamiento; y mantenimiento y reposición de equipo de transporte para:
  - a. Servicios Departamentales de Salud y Educación, en función al plan estratégico institucional.
  - b. Direcciones Distritales de Educación.
  - c. Institutos Normales Superiores e Institutos Técnicos Públicos en Educación.
  - d. Gerencias de Redes de Salud y Brigadas Móviles de Salud.
  - e. Institutos de Formación Técnica e Institutos de Investigación y Normalización en salud.
- iv) Complementación de recursos humanos para servicios y brigadas móviles de salud y gerencias de redes
- v) Contraparte en equipamiento, transporte, medicamentos e impresión de materiales para la prevención y control de enfermedades

- vi) Capacitación de los funcionarios técnicos en educación y salud, según plan de capacitación e institucionalización prefectural

### **3. Seguridad Ciudadana:**

- i) Fortalecimiento de las instancias y servicios de seguridad ciudadana.
- ii) Infraestructura y equipamiento de cárceles públicas.

## **b) Municipios:**

### **1. Educación**

- i) Fortalecimiento de la gestión educativa municipal:
  - Institucionalización, consolidación y garantía del funcionamiento de la instancia de gestión educativa municipal.
  - Planificación Municipal de Educación, en el marco de los Planes de Desarrollo Municipal, los Planes contendrán proyectos educativos bajo las directrices nacionales, co-financiado por el Gobierno Nacional,
  - Provisión de asistencia técnica para la implementación de los Planes Municipales de Educación.
- ii) Promoción al acceso y permanencia escolar a través de:
  - Provisión de servicios de alimentación complementaria escolar.
  - Servicios de transporte escolar.
  - Implementación de internados escolares y hospedajes.
  - Generación de becas escolares e incentivos.
- iii) Provisión de infraestructura, procesos pedagógicos y equipamiento para mejorar la calidad y promover la equidad de la educación escolar:
  - Dotación de equipamiento, mantenimiento y reposición de equipo informático y software, audiovisuales, bibliotecas de escuela, bibliotecas de aula y material didáctico.
  - Dotación y reposición de material de escritorio, limpieza e higiene y seguridad a las unidades educativas.
  - Construcción, ampliación, refacción y mantenimiento de la infraestructura educativa (incluida la deportiva y artística formativa y de investigación) y mobiliario.
  - Construcción, ampliación, refacción y equipamiento de los Centros de Recursos Pedagógicos – CRP de los núcleos educativos y redes; así como de los Institutos de Lengua y Cultura, según definan los pueblos indígenas y originarios y comunidades campesinas, en el marco de las políticas sectoriales y con recursos de contraparte del Fondo de Desarrollo de Pueblos Indígenas y Originarios y Comunidades Campesinas.
- iv) Distribución y conservación de los materiales educativos producidos por el Ministerio de Educación.

### **2. Salud**

- i) Fortalecimiento de los Directorios Locales de Salud – DILOS, con financiamiento de la gestión operativa para:

- Supervisión de servicios de salud,
  - Operación de los Comités de Análisis de la Información Municipal (CAIMunicipal) y comunitario (CAI-C),
  - Planificación Estratégica Municipal en Salud, ligada al Plan de Desarrollo Municipal – PDM, información, educación y capacitación a comunidades y juntas vecinales.
- ii) Campañas masivas de vacunación y acciones municipales de prevención y control de enfermedades endémicas, programadas por el Ministerio de Salud y Deportes, tales como la malaria, el dengue, chagas, leishmaniasis, fiebre amarilla, tuberculosis, rabia y otros. Estas acciones deberán ser incorporadas de forma obligatoria en los POA anuales y el financiamiento municipal cubrirá los gastos operativos, insumos (excepto biológicos e insecticidas) y la contratación de servicios relacionados.
  - iii) Asistencia nutricional complementaria para el menor de dos años, con financiamiento para el complemento nutricional y gastos operativos para su distribución.
  - iv) Brigadas Móviles de Salud, con financiamiento de gastos operativos (estipendio, combustible, lubricantes y mantenimiento).
  - v) Conformación de fondos municipales de contraparte para proyectos integrales de promoción de la salud y prevención de enfermedades.
  - vi) Programas operativos de vigilancia y control epidemiológico a nivel local.

### **3. Fomento al desarrollo económico local y promoción de empleo**

- i) Asistencia técnica y capacitación al sector productivo a través de programas y proyectos de investigación e innovación tecnológica, investigación de mercados, gestión de calidad, gestión de procesos, fortalecimiento a organizaciones productivas, calidad, marketing, elaboración de planes de negocios para la micro, pequeña y mediana empresa, rueda de negocios, capacitación para la transformación de productos primarios.
- ii) Facilitación al acceso al sistema financiero a través del apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa para la conformación de fondos de garantías, capital semilla, capital riesgo, subsidios a los costos de transacción y seguros u otros mecanismos de financiamiento público - privado. En este ámbito, los Ministerios de Hacienda y Desarrollo Económico, en un plazo no mayor a 60 días de publicado el presente Decreto Supremo, mediante Resolución bi-ministerial expresa, determinarán los procedimientos a ser aplicados.
- iii) Provisión de servicios, infraestructura y equipamiento de centros de acopio, centros artesanales, maquicentros, centros de promoción turística, centros feriales, centros de formación y/o capacitación para la producción, centros de investigación y desarrollo, incubadoras de empresas, zonas y parques industriales y/o tecnológicos.
- iv) Organización y desarrollo de instancias responsables de la promoción productiva municipal y/o mancomunitaria, promoción del territorio y desarrollo de espacios e instancias de concertación público – privado.
- v) Promoción de empleo a través de la participación operativa en programas nacionales de generación de empleo temporal y permanente, el desarrollo de programas de capacitación, seguimiento del mercado laboral y creación de bancos de empleo.

#### **4. Seguridad Ciudadana**

En el marco de programas municipales de seguridad ciudadana, los gobiernos municipales dotarán a la Policía Nacional de módulos o instalaciones policiales, equipamiento, mantenimiento y provisión de servicios básicos, para la prestación de servicios policiales y de seguridad ciudadana integrales.

La Policía Nacional y los Gobiernos Municipales coordinarán acciones que permitan desarrollar estos programas de manera semestral. La Policía Nacional es responsable del uso y conservación de los bienes a su cargo.

##### **c) Universidades**

Las Universidades Públicas utilizarán los recursos provenientes del IDH en actividades definidas en los Programas Operativos Anuales – POA y consignados en el presupuesto de la gestión, en los siguientes componentes:

- Infraestructura y equipamiento académico,
- Procesos de evaluación y acreditación bajo la normativa vigente,
- Programas de mejoramiento de la calidad y rendimiento académico,
- Investigación científica, tecnología e innovación en el marco de los planes de desarrollo y producción a nivel nacional, departamental y local,
- Programas de interacción social dirigidos principalmente a poblaciones vulnerables y con altos índices de pobreza.

Todas las Universidades Públicas prestarán apoyo pedagógico, disciplinar y curricular a los Institutos Normales Superiores – INS, además de programas de educación inicial y especial, sobre la base de convenios específicos.

### **III. PROGRAMAS DE INVERSIÓN IDH**

Cada entidad, priorizará anualmente las asignaciones a realizar en las competencias descritas anteriormente y preparará un Programa de Inversión con recursos del IDH, el cual deberá ser incorporado en sus Programas Operativos Anuales y verificado al inicio de la gestión fiscal, para el caso de las Prefecturas, por el Ministerio de Hacienda. Los Gobiernos Municipales y las Universidades presentarán Programas de Inversión IDH para la verificación del cumplimiento del presente Decreto Supremo a las instancias definidas por norma legal.

### **IV. INDICADORES**

Con el objeto de garantizar la eficiencia en el uso de los recursos provenientes del IDH en el marco del Artículo 57 de la Ley N° 3058, en un plazo no mayor a 90 días desde la publicación del presente Decreto Supremo, el Poder Ejecutivo y los beneficiarios, establecerán, sobre una línea base, bancos de datos con el objeto de determinar metas e indicadores de desempeño y sistemas de control, monitoreo y evaluación para el cumplimiento de las competencias establecidas en el presente Decreto Supremo.

Una vez determinado lo referido en el párrafo precedente, el incumplimiento será pasible a las sanciones previstas en las normas legales en actual vigencia.

### **V. CONTROL DE LOS RECURSOS OTORGADOS A LOS BENEFICIARIOS**

1. Ámbito de aplicación de los recursos y cumplimiento de competencias. Los recursos distribuidos a las Prefecturas Departamentales, y los asignados a los Municipios y Universidades, sólo podrán utilizarse en el cumplimiento de las competencias señaladas

en el presente Decreto Supremo y en las competencias establecidas en la Ley N° 3058 – Ley de Hidrocarburos, educación, salud, caminos, desarrollo productivo y todo lo que contribuya a la generación de fuentes de trabajo.

2. Registro y Control. La utilización de los recursos provenientes del IDH, distribuidos y asignados en el presente Decreto Supremo, será objeto de control y fiscalización respecto de su utilización de acuerdo a lo dispuesto en la Leyes N° 1178, N° 2028, N° 2042, N° 2246 y los Decretos Supremos Reglamentarios correspondientes.

Los beneficiarios presentarán de acuerdo a normativa legal vigente, Estados Financieros auditados sobre la ejecución de los recursos institucionales y auditorías operativas sobre el cumplimiento de sus Programas Operativos Anuales, con pronunciamiento expreso sobre la utilización y destino de los recursos provenientes del IDH.

3. Congelamiento de cuentas. En caso de que los beneficiarios no cumplan lo dispuesto en el segundo párrafo del numeral precedente, en los plazos y modalidades establecidas, el Ministerio de Hacienda procederá al congelamiento de todas las cuentas que reciben recursos por coparticipación, subvención y transferencias del TGN, hasta que se verifique la documentación correspondiente.

El Impuesto Directo a los Hidrocarburos – IDH no forma parte de la retención automática diaria del porcentaje aprobado de los impuestos internos con destino al Servicio de Impuestos Nacionales y a la Superintendencia Tributaria, establecidos en la Ley N° 2166 de 22 de diciembre de 2000 y la Ley N° 2492 de 2 de agosto de 2003.

La Administración Tributaria remitirá a conocimiento del Ministerio de Hacienda, un informe con los datos correspondientes a la recaudación del IDH, hasta el diez (10) de cada mes siguiente al que se efectuó la declaración y correspondiente pago.”

## **ANEXO: Metodología para la interpretación del Modelo de Simulación de Transferencias (MOSTRAR)<sup>56</sup>**

A los fines de facilitar el uso del modelo desarrollado, se procede a una explicación detallada de cada uno de las planillas que lo integran.

**Índice** (hoja 0): muestra en forma relacionada (links) cada una de las planillas que contiene el archivo

1. Funcionamiento Modelo: contiene una breve explicación del archivo Excel.
2. Laberinto General
3. Laberinto IDH
4. Laberinto IEHD-Regalías-FCD
5. Datos Base General
6. Datos Base Municipalidades
7. Recursos y Transferencias
8. Departamentos cada Impuesto
9. Municipios cada Impuesto
10. Universidades
11. Indicadores
12. Regalías
13. Fondo Compensatorio Departamental

### **Descripción:**

Las planillas 2 a 4 representan gráficamente a través de laberintos las transferencias entre diferentes niveles de gobierno de acuerdo a la legislación vigente a diciembre de 2005. Estos laberintos están totalmente vinculados a las fórmulas que definen los respectivos cálculos de los montos transferidos que se encuentran en las hojas 7 a 13.

Las planillas 5 a 13 se encuentran agrupadas según la introducción de datos base sea manual o que surjan como resultado automático del sistema de distribución

Entonces según este enfoque se presentan:

#### **➤ Planillas que se construyen con la introducción manual de datos:**

**5.Datos Base General:** en la misma están los datos de:

- ~ Valor Base de Producción: corresponden a los valores de producción estimados por YPFB. Los valores se encuentran expresados en millones de pesos bolivianos.
- ~ Estimación de la Recaudación Derivados de Hidrocarburos: surge de aplicar para cada uno de los tributos las alícuotas vigentes según el régimen legal y que se detallan más abajo en “*Alícuotas Regalías y Tributos*”. Con esta metodología es posible también estimar el impacto fiscal para el gobierno central, departamentos y municipios, por

---

<sup>56</sup> Con la colaboración Teresa Beatriz Iturre, María Julia Zapata y Joaquín de Rosas.

modificaciones en los valores de producción por precio o cantidad, como también por modificación en las alícuotas generales de los tributos.

- ~ Impuestos Coparticipables: son tomados de las estimaciones del Presupuesto General de la Nación.
- ~ PBI por Departamento: son los publicados por el Instituto de Estadísticas en su página Web.
- ~ Población: Corresponde al Censo 2001 y a proyecciones para el año 2006. Pero se toman los valores del Censo 2001 porque las leyes y decretos de distribución establecen este Censo como parámetro.
- ~ Alícuotas Regalías y Tributos - Porcentajes asignados por leyes a cada partícipe: En este caso se aplican los porcentajes de cada norma para:
  - i. Distribución de la Coparticipación Tributaria
  - ii. Distribución de IEDH
  - iii. Distribución de IDH

En el caso de ensayar modificaciones en la distribución relativa entre los partícipes, ingresando en estas celdas las mismas, por cálculo automático surge el impacto para cada uno de los partícipes.

- ~ Parámetros: son números que se utilizan en fórmulas de las siguientes páginas tales como número de departamentos o conversor de pesos a millones de pesos.
- ~ Datos de Educación: se obtuvieron de la página del Ministerio de Educación y Culturas, y consisten en número de establecimientos educativos por departamento, matrículas, docentes y edificios para el año 2004.
- ~ Bonosol 2005: corresponde a la cantidad de beneficiarios por departamento y el importe cancelado del bono en el año 2005.

**6. Datos Base Muni:** Esta planilla corresponde a los datos base relacionados con los municipios<sup>57</sup>:

- ~ Población: corresponde a la que surge del Censo 2001 tomada del INE.
- ~ Impuestos Propios: son datos Presupuestados y provienen de los Presupuestos Ejecutados Municipales 2006 publicados por el Ministerio de Hacienda.
- ~ Diálogo Nacional 2000: resultan de sumar la planilla Anexo I (Recursos de Coparticipación Tributaria de los Municipios) del Presupuesto General de la Nación 2006 y la correspondiente a Recursos Adicionales para Presupuesto Reformulado de los Gobiernos Municipales 2006, obtenida del Ministerio de Hacienda.

➤ **Planillas de Cálculo automático: surgen como resultado de aplicar el régimen de Distribución :**

---

<sup>57</sup> Si se contara con los datos relacionados con pobreza por municipio sería posible cargar los datos bases para estimar la distribución de los fondos por alivio de la deuda

**7. Recursos y Transferencias:** en esta planilla se muestra en forma consolidada el total de recursos de cada nivel de gobierno, la transferencia que efectúan y el neto con el que cada uno cuenta para afrontar sus responsabilidades.

Se presenta agrupada por Gobierno Central, Departamentos, Municipios y Universidades, y al final se consolidan los importes de forma que es posible dimensionar el tamaño del sector público y sus fuentes tributarias de financiamiento tributaria.

**8. Departamentos cada Impuesto:** en la misma se calcula la distribución para cada uno de los departamentos. Las columnas surgen de distintas planillas:

- ~ Población: de la Planilla 1 Datos Bases.
- ~ Regalías: de la Planilla 1 Datos Bases
- ~ Compensación Regalías: de la Planilla 9 Fondo Compensatorio Departamental.
- ~ IEDH: corresponde a la aplicación de la fórmula de distribución de este tributo para cada departamento  

$$50\%(\text{IEDH} \times 25\%)/\text{cantidad de departamentos} + 50\% (\text{IEDH} \times 25\%) \times \% \text{ Población}$$
- ~ Distribución IDH: tiene dos etapas: la primera columna corresponde a la distribución para los departamentos no productores los cuales reciben, cada uno, el 6.25% de la recaudación total de IDH; y para los productores el 12.5% del IDH total repartido según haya sido su producción. La segunda columna corresponde al fondo de nivelación, para que todos los departamentos productores reciban por los menos el 6,25% del total del tributo. La tercera columna suma el total que les corresponde por este tributo.
- ~ Transferencias Realizadas: se incluyen las que corresponden por IDH a municipios y universidades, y que surgen de calcular para cada participe según los porcentajes asignados en la Planilla “1 Datos Base General”.
- ~ Transferencias Netas: que surgen de restar al total de las transferencias recibidas, las realizadas por los departamentos.

**9. Municipios cada Impuesto:** Son datos bases en este caso las siguientes columnas: Población, Impuestos Propios y las del Dialogo 2000 que corresponden a Salud, Educación e Infraestructura y su total. En el caso concreto del archivo en cuestión, estos datos fueron trasladados desde la hoja Datos Base Muni, por lo cual si se modifican allí, el cambio se verá reflejado en la hoja “5. Municipios por Impuesto.

En tanto son de cálculo automático por aplicación de las fórmulas de distribución:

- ~ IDH Recibido
- ~ Fondo de Nivelación Recibido
- ~ Fondo Compensatorio LP, SC, CO
- ~ Total por IDH
- ~ Total Coparticipación e IDH

**10. Universidades:** En la coparticipación de Impuestos e IDH se toma en cuenta sólo una Universidad Pública por Departamento. Por lo tanto esta planilla calcula para cada una de los departamentos los montos que le corresponde por cada uno de los regímenes a las universidades.

**11. Indicadores:** Agrupados por departamento, se calculan diferentes indicadores para el sistema de transferencias: participación relativa por departamento en el total de las transferencias, por habitantes etc.

**12. Fondo Compensatorio Departamental:** Esta planilla calcula cuánto le corresponde a cada departamento por compensación de regalías y de cuánto debería ser el fondo para que cada departamento reciba la regalía per cápita promedio que exige la ley.