

DESAFÍOS PARA LA CONSTITUCIÓN DE UN PACTO FISCAL EN BOLIVIA

Carlos Rocabado Mejía

5

GRUPO SOBRE POLÍTICA
FISCAL Y DESARROLLO



Grupo sobre Política
Fiscal y Desarrollo

5 GRUPO SOBRE POLÍTICA FISCAL Y DESARROLLO

Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario - CEDLA

Desafíos para la constitución de un pacto fiscal en Bolivia

Por Carlos Rocabado Mejía*

Nº 5 / Agosto de 2013 / La Paz, Bolivia.

Serie: Grupo sobre política fiscal y desarrollo /CEDLA 2013

CEDLA (Ed.)

I. t.

II. s.

Director Ejecutivo: Javier Gómez
Coordinación: Juan Luis Espada
Producción editorial: Unidad de Comunicación CEDLA
Cuidados de edición: Beatriz Cajías
Guido Cortez

Fotografía de tapa: CORBIS
Diseño y armado: Alfredo Revollo, Milton Ñiguez

Editorial CEDLA Av. Jaimes Freire Nº 2940, Sopocachi
Telfs. 2-412429 - 2-413175 - 2-413223
Fax: (591) (2) 2-414625
E-mail: info@cedla.org
URL: www.cedla.org
La Paz - Bolivia

Este número de la revista fue elaborado en el marco del Grupo sobre Política Fiscal y Desarrollo del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) y cuenta con el apoyo de OXFAM, Christian Aid e IBIS.

Las opiniones presentadas en el presente documento son las de los autores y no son necesariamente compartidas por las agencias que han apoyado generosamente este trabajo.

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de tapa, puede ser reproducida, almacenada o transmitida de manera alguna ni por ningún medio, sin permiso previo del editor.RRI

NOTA: * Carlos Rocabado Mejía es colaborador del Grupo sobre Política Fiscal y Desarrollo.

Presentación

Pese a un contexto de rechazo y cuestionamiento a los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda 2012 (CNPV 2012), debido a las tendencias demográficas que están expresando los datos, vemos que estas cifras ya están siendo utilizadas por el Ejecutivo en determinadas medidas.

Una de ellas tiene que ver con la relación que tiene las cifras poblacionales con la distribución de los recursos fiscales. El mismo día del lanzamiento de los resultados del CNPV 2012, el Gobierno nacional aprobó el DS 1672, norma que aprueba el factor de distribución para la asignación de recursos de coparticipación tributaria y otros impuestos, indicadores que son construidos en base a las cifras de población de cada municipio. Estos nuevos datos revelan que cinco de los nueve departamentos verán disminuir relativamente sus recursos de coparticipación, asimismo, también afectará en la distribución de otras fuentes de financiamiento.

Pero más allá de los efectos en las transferencias fiscales, estos nuevos factores de distribución y los resultados oficiales del censo colocan en la mesa de debate los desequilibrios fiscales (verticales y horizontales) que se reproducen por la forma o los mecanismos vigentes que son utilizados para las transferencias fiscales.

Es en ese marco es que el denominado Pacto Fiscal (PF) nuevamente cobra importancia. Esta iniciativa que fue formalizada en la disposición transitoria décima séptima de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD), no presenta a la fecha una aproximación al alcance de este pacto, a los ámbitos que dicha iniciativa propondrá para una agenda de concertación, o sobre el proceso y actores que intervendrán en su construcción.

De manera general se sostiene que un pacto fiscal es un acuerdo de cómo se financia el Estado y cómo se reparten los recursos, pero esta descripción no visibiliza la complejidad técnica y política de dicho proceso, que dependerá de los ámbitos que se busque reformar. Por ejemplo, en 1998 la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) propuso un pacto fiscal, que no sólo se preocupó de la distribución de recursos, sino de establecer las bases para un entorno macroeconómico estable y de consolidación de reformas, por tanto, hablar de PF no sólo podría reducirse a una mirada a la estructura de financiamiento y competencias de los gobiernos subnacionales, sino que puede abordar temas estructurales del financiamiento público nacional.

A razón de lo anterior, el Grupo sobre Política Fiscal y Desarrollo (GPFDD), con el fin de generar debate y diálogo sobre los alcances del Pacto Fiscal, dedica a este tema el quinto número de la revista del Grupo, denominado “Desafíos para la constitución de un pacto fiscal en Bolivia”. Este esfuerzo busca fortalecer la participación de los actores de la sociedad civil en espacios donde se debata los contenidos de un pacto fiscal, pero también otros factores, como la institucionalidad que requiere este proceso.



Desafíos para la constitución de un pacto fiscal en Bolivia

Carlos Rocabado Mejía

INTRODUCCIÓN

La Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD), de julio de 2010, abre las puertas, en su disposición transitoria décimo séptima, al denominado “pacto fiscal” (PF) en Bolivia.

El PF es un concepto que definitivamente puede adquirir tantas formulaciones como actores o estudiosos involucrados en esta temática, no solo fiscal, sino inclusive política. Desde una perspectiva internacional, se puede concluir que hay pactos fiscales para todas las dinámicas, con distintos tamaños y nombres. Esta flexibilidad es una ventaja, ya que permite ajustar el PF a las características propias de cada proceso, pero también puede representar un riesgo cuyo resultado final puede llegar a ser la no concreción del pacto, si es que no se definen con claridad los objetivos, los actores, el alcance concreto de estos emprendimientos, la modalidad de la negociación y otras variables con antelación y cuidado de los plazos preestablecidos.

En países anglófonos y en España, se privilegia el uso del término “acuerdo” (como traducción de la palabra inglesa *agreement*) para denominar básicamente lo mismo: las distintas acciones intergubernamentales —entre gobiernos de distintos niveles dentro de un mismo país— que se acometen desde el punto de vista fiscal. Este “acuerdo” denota naturalmente la existencia tanto de actores como de un proceso de negociación llevado a cabo por estos actores. Es, en todo caso, en Latinoamérica, donde el nombre específico de pacto fiscal ha sido utilizado de manera regular, aunque éste haya servido para denominar eventos de distinta naturaleza. De esta manera, PF puede servir para referirse tanto a un arreglo puntual, por ejemplo, de gestión presupuestaria (Chile, Argentina), como para hablar de un proceso de amplia reforma institucional y de reparto de recursos fiscales (Guatemala).

En el documento pionero sobre PF de 1998, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) resaltó la necesidad de consolidar los importantes avances fiscales realizados hasta ese momento, lo cual exigía consensos duraderos sobre un régimen fiscal capaz de compatibilizar la estabilidad macroeconómica con las responsabilidades públicas en materias de crecimiento de la economía y distribución de la renta. Según el documento, esto hacía necesario un acuerdo sobre visiones de mediano y largo plazo en torno al nivel, composición, tendencias del gasto público y la tributación, lo cual se lograría a partir de la materialización de un PF basado fundamentalmente en la implementación, cumplimiento y respeto a lo establecido en los siguientes ejes:

1. Institucionalidad fiscal.
2. Consolidación del ajuste fiscal y la macroeconomía.
3. Resguardo de la equidad.
4. Productividad del gasto público.
5. Transparencia del gasto público.

La relación anterior muestra que el PF “ideal” no se limitaba solamente a una distribución de recursos económicos, sino a la adopción de una serie de políticas públicas orientadas a consolidar las reformas en proceso, promover un entorno macroeconómico estable y asignar eficientemente los recursos. Según Lerda, el documento de la CEPAL puso “una visión amplia e integrada de los principales problemas fiscales de la región (...) que hasta entonces habían sido tratados de manera aislada y descentralizada” (2008, p. 7).

El documento de CEPAL preveía la equidad como objetivo importante, objetivo que no se habría logrado de manera plena; era, por lo tanto, previsible una consecuente evolución en la propuesta teórica, lo que ocurrió en el año 2010.

La CEPAL, en el documento de su 33º periodo de sesiones “La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir” y a 12 años de su primer documento sobre PF, ve como objetivo principal de un pacto la equidad distributiva, “que permita dotar al Estado de mayor capacidad para redistribuir los recursos y desempeñar un papel más activo en la promoción de la igualdad” (CEPAL, 2010, p. 253). La CEPAL considera que los PF encuentran en la actualidad un ambiente propicio. Ya en 2008, un estudio realizado para el Banco Interamericano de Desarrollo (Lora, 2008) señala que las reformas que han ido ocurriendo tanto en los sistemas políticos como en los regímenes tributarios y las instituciones fiscales en las dos últimas décadas aumentan las posibilidades de éxito de nuevos pactos fiscales.

1. EL PACTO FISCAL EN EL PERÍODO 2007-2010

La denominación de “pacto fiscal” se empieza a utilizar en Bolivia con mayor frecuencia recién a finales del año 2007. En octubre de ese año, el Gobierno decide cambiar los porcentajes de distribución del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) entre gobernaciones (en ese momento, prefecturas), alcaldías y universidades públicas a través del Decreto Supremo N° 29322, para



así “fomentar el desarrollo productivo local”¹. Dicha modificación entraría en vigencia desde el 1 de enero de 2008.

Un mes después, en noviembre de 2007, el Gobierno sanciona la Ley de la Renta Universal de Vejez —conocida como Renta Dignidad—, cuya prestación se financiaría con el 30% de los recursos del IDH de gobernaciones, alcaldías, Tesoro General de la Nación (TGN) y Fondo Indígena², excluyendo a las universidades de este descuento. Estas medidas causan fuertes reacciones por parte de los gobiernos departamentales del Oriente boliviano —los cuales rechazan además, la aprobación del proyecto de Constitución Política del Estado (CPE), efectuada en la ciudad de Sucre los días 24 y 25 de noviembre— y también de los gobiernos municipales, aunque con menor ímpetu.

Son, en todo caso, los gobiernos municipales los que, en diciembre de 2007, ultiman su propuesta de PF a través de la Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia (FAM-Bolivia). La propuesta de la FAM-Bolivia, el primer documento de este tipo en el país, es presentada al gobierno central en enero de 2008. En respuesta, el entonces Viceministerio de Descentralización (el actual Ministerio de Autonomías, desde febrero de 2009) prepara una serie de documentos que, sin embargo, no logran materializarse en una contrapropuesta oficial por parte del órgano ejecutivo nacional.

La situación política nacional, que incluye una fuerte presión desde los departamentos de “tierras bajas” para la reposición de los ingresos por IDH, hace que la distribución de este impuesto sea uno de los puntos centrales del diálogo nacional establecido en la ciudad de Cochabamba, en octubre de 2008, donde el tema principal es, en todo caso, las posibles reformas al texto constitucional. Dentro de esta coyuntura y dicho foro, la FAM-Bolivia plantea como primer paso del PF la redistribución del IDH “para la compensación de desequilibrios”, opción que asumen también algunos especialistas³. Estas negociaciones no dan resultados y el acuerdo para la convocatoria a referendo constitucional, prevista en enero de 2009, relega definitivamente a un segundo plano tanto la redistribución del IDH como el desarrollo de un PF.

El 17 de febrero de 2009 se crea el Consejo Nacional de Autonomías y Descentralización⁴ (CNAD), el primer órgano de coordinación intergubernamental después de la aprobación de la nueva CPE. Dentro de este consejo, existiría una comisión de “transferencia de competencias y régimen económico de las autonomías y descentralización”, que retomaría el tema del PF. Sin embargo, el CNAD pierde su protagonismo inicial y el PF es olvidado. Una vez pasado el periodo electoral e instaurada la nueva Asamblea Legislativa Plurinacional (ALP), en enero de 2010, viene el tercer momento del PF, relacionado directamente con la aprobación de la LMAD, la cual debía ser sancionada hasta el mes de julio, según mandato constitucional. Un nuevo llamado al PF se desarrolla desde varios frentes y, finalmente, la negociación política parlamentaria permite que la LMAD incluya *in extremis* una disposición sobre el tema.

En los últimos cuatro años han existido, entonces, tres grandes periodos de “invocación” del PF. El primero, desde noviembre de 2007 hasta octubre de 2008, con motivo de la modificación del reparto del IDH, dentro de un contexto más amplio con grandes conflictos entre centro y periferia y de aprobación del nuevo texto constitucional. El segundo, llevado por el impulso de las nuevas instancias —Ministerio de Autonomía y CNAD—, de menor duración (febrero-abril 2009) y superado por las urgencias electorales. El tercero, nacido en las negociaciones finales de la LMAD (julio 2010). En los tres casos hay, entonces, un catalizador, ya sea fiscal o político.

La Asamblea Legislativa Plurinacional es, sin duda, un espacio donde las disputas entre regiones pueden dirimirse, pero no es el espacio donde pueden aplacarse, por ejemplo, las tensiones verticales, aquellas nacidas de la relación entre distintos niveles de gobierno.

1 D.S. Nº 29322, art. 3.

2 El D.S. Nº 28421 establece el financiamiento del Fondo de Desarrollo para los Pueblos Indígenas Originarios y Comunidades Campesinas con recursos provenientes del 5% de las recaudaciones del IDH.

3 Ver, por ejemplo, las opiniones de D. Ayo (2008), J. C. Campero, J. A. Terán, M. Zapata y J. Gómez (Ventana Ciudadana, La Razón, 26/08/2008).

4 Mencionado en el D. S. Nº 29894, del 7 de febrero de 2009, el cual reformó la estructura organizativa del órgano ejecutivo.

2. PREPARACIÓN DEL PACTO FISCAL

En las experiencias internacionales, se distinguen varios componentes en el proceso de preparación del pacto fiscal. El aspecto institucional es solo uno de éstos; actores, objetivos y contenidos son componentes igual de trascendentes.

2.1. Instituciones y ruta del pacto fiscal

Distintos factores necesitan sopesarse de manera previa a la negociación. El aspecto institucional es uno de ellos y merece una consideración especial. Bolivia tiene solo una institución plural, de carácter permanente y con historia, poseedora de una alta representación nacional: la ALP, que, con los pros y contras de su sistema político-representativo, es la instancia más ajustada a estas características. Es importante recordar su rol pactista, ya que es en este escenario donde se logra el consenso político nacional de octubre de 2008, que posibilita la convocatoria al referendo de aprobación del nuevo texto constitucional. Sin embargo, diputados y senadores no representan el conjunto de tensiones que el PF intenta resolver. La ALP es, sin duda, un espacio donde las disputas entre regiones pueden dirimirse, pero no es el espacio donde pueden aplacarse, por ejemplo, las tensiones verticales, aquellas nacidas de la relación entre distintos niveles de gobierno. La ALP tampoco es un reflejo del mosaico social e institucional del país, y es evidente que la sociedad boliviana también tiene algo que decir respecto a un PF a través de otro tipo de representaciones.

El Diálogo Nacional del año 2000, a pesar de que tuvo una agenda restringida a un tema particular, es otro tipo de institucionalidad que podría rescatarse como ejemplo de un acuerdo de carácter nacional, donde la sociedad no se manifestó a través de representantes políticos y de procesos electorales. La Asamblea Constituyente, iniciada en agosto de 2006 y en funciones hasta diciembre de 2007, aunque también derivada de un proceso electoral y partidario, es un segundo ejemplo de institución que pudo arribar a un acuerdo nacional, aunque fue una instancia con un mandato puntual y cuya duración dependió de factores políticos.

Considerando el factor institucional de una futura negociación de un PF, es necesario analizar qué institución o qué combinación de instituciones puede soportar el proceso y no ser descalificada como posible escenario de acuerdo. En definitiva, no puede haber acuerdo sin institucionalidad. Dentro del grupo de instituciones ya existentes, la ALP puede ser descartada en una primera fase, puesto que no refleja en su composición la mínima representación necesaria para un PF, que es aquella de los gobiernos subnacionales. Sin embargo, debido a las particularidades del mandato de la LMAD, de la experiencia internacional (como en el caso de Guatemala) y de la misma experiencia del reciente proceso constituyente, la ALP es una institución que puede jugar un rol clave en el éxito final del PF, por lo que podría tener un rol preponderante en una segunda fase.



Para la negociación en sí se podría, entonces, considerar en un principio tres posibles plataformas:

- Instituciones legalmente constituidas, en este caso a través de la LMAD: el Consejo Nacional de Autonomías y el Servicio Estatal de Autonomías.
- Instituciones que pueden constituirse bajo un paraguas legal, en este caso a través de la misma LMAD: los consejos de coordinación sectorial.
- Instituciones por ahora inexistentes que pueden ser constituidas en un futuro próximo de manera formal o informal, como lo fue en su momento el Diálogo Nacional 2000.

El Consejo Nacional de Autonomías y el Servicio Estatal de Autonomías

La LMAD, además de mostrar la ruta básica del PF, crea dos instituciones llamadas a participar, aunque no exclusivamente, en una posible negociación del pacto. La primera es el Consejo Nacional de Autonomías (CNA), instancia de coordinación intergubernamental “política y consultiva” con representación de los cinco niveles de gobierno, con los siguientes pesos:

- Cuatro representantes del nivel central del Estado: el Presidente del Estado y los Ministros de Planificación del Desarrollo, de Autonomías y de la Presidencia.
- Nueve representantes departamentales: los respectivos gobernadores.
- Cinco representantes municipales: aquellos designados para tal efecto por la FAM-Bolivia.
- Cinco representantes indígena originario campesinos; no se especifica quiénes serían estos representantes, pero podría preverse que, en un principio, sea un representante por cada departamento donde existe una autonomía indígena originario campesina (AIOC): La Paz, Santa Cruz, Potosí, Chuquisaca y Oruro.
- Un representante regional; no se especifica quien sería este representante, pero, en un principio, podría ser aquel de la única autonomía regional existente: el Chaco.

El CNA es, entonces, una instancia donde, por ley, el universo de actores está limitado a los 24 mencionados, por lo que no sería posible que otro tipo de posibles actores intervengan —a menos que sea a través de mecanismos que no signifiquen una participación directa o de una reforma de la ley— en una negociación en el seno de esta institución. En un escenario donde el peso de las instancias estatales subnacionales es fuerte, el CNA sería, sin duda, el lugar ideal para una negociación. La misma LMAD indica que, a solicitud de un tercio de sus miembros (ocho representantes), el CNA puede ser convocado de manera extraordinaria. Es decir, los representantes departamentales por sí solos, o aquellos municipales y de las AIOC conjuntamente, podrían pedir que se convoque al CNA, si existiese una agenda de gran relevancia para algún nivel de gobierno subnacional.

El papel que juegue el CNA en el PF depende, por lo tanto, de la agenda que finalmente se ponga sobre la mesa. Si la agenda supera el marco de las relaciones intergubernamentales y si existen otro tipo de actores que deban ser incluidos en el tratamiento de estos temas, el CNA podría no ser el molde necesario para la masa, la agenda a tratarse. Por ejemplo, el CNA no incluye al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas⁵ (MEFP), aunque esta ausencia no tendría que constituir un obstáculo insalvable para la negociación del PF.

Otro análisis fundamental es la forma en la cual se toman decisiones en el seno del CNA. La LMAD establece que “los acuerdos adoptados por los miembros del Consejo Nacional de Autonomías

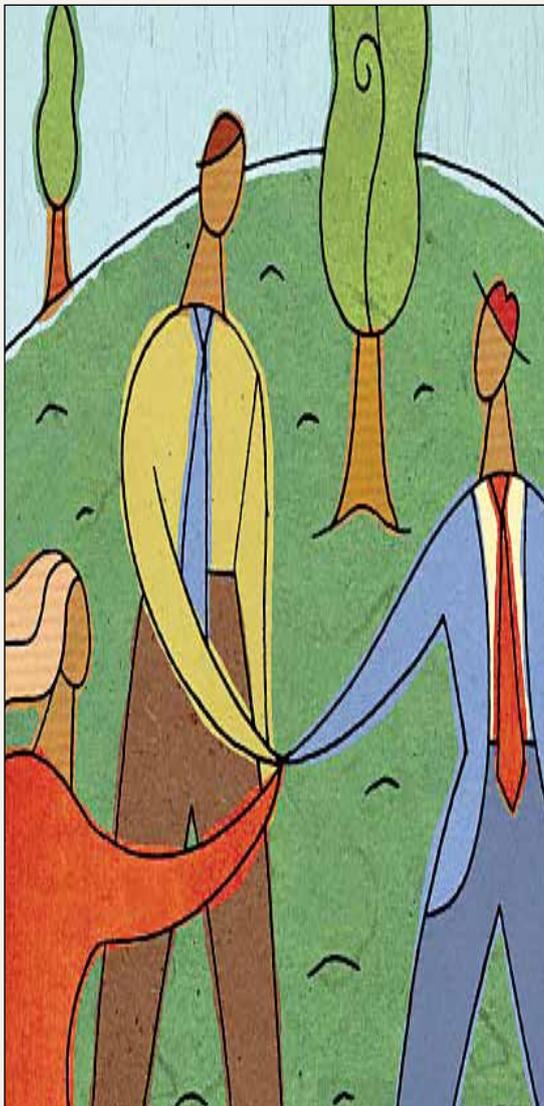
Si la agenda supera el marco de las relaciones intergubernamentales y si existen otro tipo de actores que deban ser incluidos en el tratamiento de estos temas, el Consejo Nacional de Autonomías podría no ser el molde necesario para la masa, la agenda a tratarse.

⁵ *Sí presente en el CNA en proyectos anteriores de la LMAD.*

En caso de una fractura entre el órgano ejecutivo, participe del acuerdo dentro el CNA, y una mayoría calificada de legisladores, el pacto podría ser sujeto de una segunda negociación en la instancia legislativa.

deberán ser tomados por consenso” (art. 124.II), por lo cual se presume que un solo disenso, en un cuerpo de 24 miembros, podría bloquear los posibles acuerdos. Existe, en todo caso, la posibilidad de que el reglamento interno del CNA, a ser aprobado por el mismo, pueda dar mayor precisión a esta disposición, para que un disenso minoritario no se imponga sobre un consenso mayoritario.

Igual de trascendental es el artículo 124.II de la LMAD, que establece que un convenio intergubernamental resultante de un acuerdo del CNA será “vinculante para las partes que determinen de manera voluntaria su ratificación por sus correspondientes órganos deliberativos y legislativos”. Esto significa que la ALP, las distintas asambleas departamentales y regionales, concejos municipales e instancias legislativas de las AIOC tendrían que ratificar el acuerdo previo del CNA, y hace necesario el estudio adicional de los equilibrios de fuerzas dentro de estos órganos, sobre todo dentro de la ALP, puesto que lo más lógico es que el grueso de las reformas acordadas en un PF recaigan sobre el nivel central del Estado. En caso de una fractura entre el órgano ejecutivo, participe del acuerdo dentro el CNA, y una mayoría calificada de legisladores, el pacto podría ser sujeto de una segunda negociación en la instancia legislativa, situación que se dio en la experiencia guatemalteca, con resultados adversos.



La segunda instancia de coordinación creada por la LMAD es el Servicio Estatal de Autonomías (SEA), de carácter técnico y bajo tuición del Ministerio de Autonomías. Una de las funciones del SEA es la de “facilitar la realización de acuerdos intergubernativos entre las entidades territoriales autónomas, en materia económica financiera” (art. 129). En un hipotético escenario técnico, el SEA podría, entonces, facilitar la conclusión de un acuerdo entre los representantes de los distintos niveles de gobierno. Sin embargo, el SEA, a diferencia de otras instancias técnicas internacionales, no asume la forma de un consejo o comisión. Es decir, no es una institución que tenga como característica organizativa un cuerpo colegiado; tampoco es independiente, sino, más bien una entidad pública descentralizada. El SEA es una instancia de carácter jerárquico, donde hay una única máxima autoridad ejecutiva, la cual es elegida de una terna propuesta por el CNA. No parece probable que el PF boliviano pueda ser dirigido por una institución con estas características.

Los consejos de coordinación sectorial

La LMAD posibilita la constitución de consejos de coordinación sectorial (CCS). Más aún, el proyecto de LMAD contenía, hasta junio de 2010, un artículo específico sobre una “Comisión de Coordinación Financiera”, constituida por el Ministro de Economía y Finanzas Públicas, el Ministro de Autonomía, el director del SEA y una representación de las Autoridades Ejecutivas Financieras de las entidades territoriales autónomas. Ahora bien, ¿sería esta una institución trascendente, o inclusive necesaria, para la negociación de un PF o para su pre-negociación? En experiencias internacionales, donde el poder de negociación de los gobiernos

subnacionales es fuerte, estos consejos adquieren una gran relevancia (el Consejo de Política Fiscal y Financiera, en España; el Consejo de Ministros para las Relaciones Financieras Federales, en Australia). En el caso español, es en esta instancia donde se definen los distintos acuerdos fiscales multilaterales.

Los CCS tienen, en todo caso, la misma limitante legal que el CNA, en el sentido de que la ley (LMAD, art. 132) define a éstos como instancias de coordinación entre el nivel nacional y las entidades territoriales autónomas, limitando, en un principio, la posible participación de otro tipo de actores. Asumiendo un escenario hipotético restringido a una negociación exclusivamente intergubernamental, y si se acuerda que la política fiscal puede ser considerada como un sector⁶, se podría efectivamente pensar en una institución adicional de carácter sectorial, amparada bajo la misma Ley Marco, tal vez más pertinente para las fases previas de pre-negociación.

Otras instituciones

Vistas las limitaciones para incluir dentro del CNA o de un consejo de coordinación sectorial-económica a otros actores que no sean gubernamentales, es necesario, si se decide la participación de estos actores, sopesar la posibilidad de buscar una vía legal para la ampliación de estos espacios, o de constituir una nueva instancia de negociación, que sustituya o que se agregue a las ya descritas. Ejemplo de esta segunda alternativa podría ser un “Consejo Económico Social”, como un “foro de deliberación permanente sobre el modelo de desarrollo y las políticas públicas” (*Nueva Crónica*, 2011, p. 3)⁷. Este foro también podría tener un carácter puntual, como en el caso de Guatemala, donde tal instancia fue convocada en una fase avanzada de la negociación del PF y se diluyó después de concretarse el pacto.

Evidentemente, se tiene que evaluar qué lugar y protagonismo tendría una instancia de este tipo. Uno de los mayores riesgos es que el PF llegue a tener hasta tres posibles escenarios de negociación: CNA, ALP, Foro, donde una instancia deforme o bloquee los resultados de otra, algo que no se puede descartar, si se considera que ninguna instancia desea ser sólo un espacio de validación de lo acordado previamente en otro espacio.

Las limitantes establecidas por norma

Más allá de imaginar o diseñar instituciones óptimas que puedan soportar el peso del proceso, lo cierto es que existe una variable fundamental para el armado del PF. Esta variable es el límite establecido por la disposición transitoria décimo séptima de la LMAD:

1. El Servicio Estatal de Autonomías, en coordinación con el Ministerio de Autonomías y el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, elaborarán una propuesta técnica de diálogo para un pacto fiscal (...).
2. En un plazo no mayor a seis (6) meses después de publicados los resultados oficiales del próximo Censo Nacional de Población y Vivienda, la propuesta técnica sobre el pacto fiscal deberá ser presentada al Consejo Nacional de Autonomías, a fin de desarrollar un proceso de concertación nacional y regional como paso previo a cualquier tratamiento por las vías legislativas que corresponden.

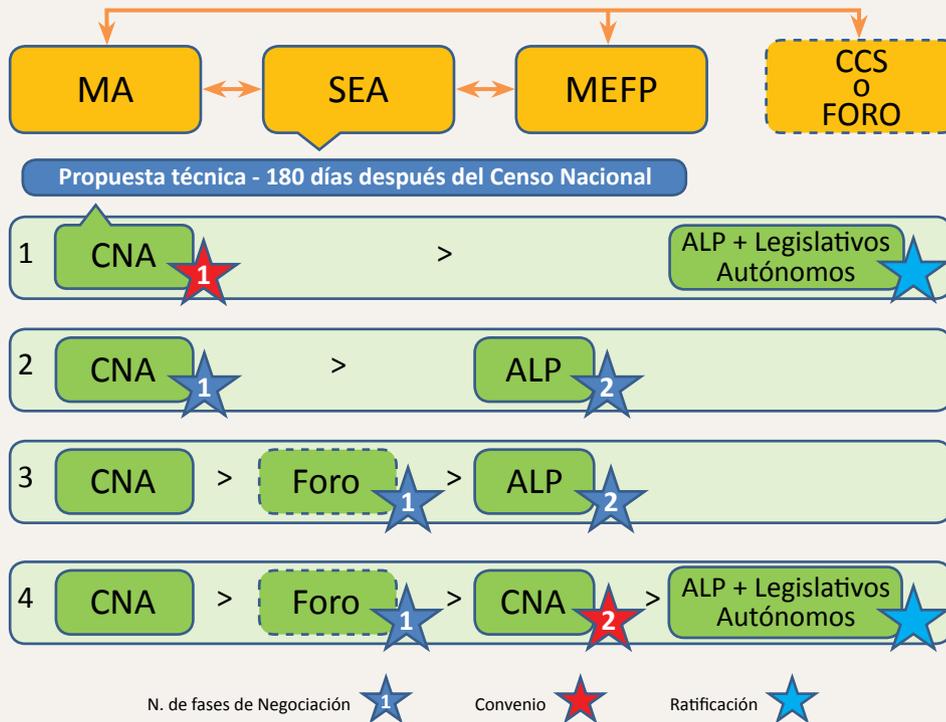
De acuerdo con estas premisas, es posible determinar por lo menos cuatro caminos institucionales posibles para el PF (Ilustración 1):

Uno de los mayores riesgos es que el Pacto Fiscal llegue a tener hasta tres posibles escenarios de negociación: Consejo Nacional de Autonomías, Asamblea Legislativa Plurinacional, Foro, donde una instancia deforme o bloquee los resultados de otra.

⁶ En España, el funcionamiento del CPFF es similar a otros consejos sectoriales.

⁷ Tales características tenía el Diálogo Nacional, creado en la Ley N° 2235, que debía ser convocado por lo menos una vez cada tres años, formato que tuvo resultados decepcionantes.

Ilustración 1
Ruta legal y opciones institucionales del pacto fiscal



Nota. Los números "1" y "2" en las estrellas indican el número de posibles fases de negociación.
Fuente: Elaboración propia.

1. El CNA es la instancia de negociación del PF. En el CNA, se firma un convenio intergubernamental, el cual es posteriormente ratificado por las instancias legislativas correspondientes. Esta opción puede incluir una pre-negociación en forma de foro o CCS.
2. El CNA es la primera instancia de negociación del PF, el cual pasa a la ALP para su posible re-negociación y aprobación. Esta opción puede incluir una pre-negociación en forma de foro o CCS.
3. El CNA recibe la propuesta técnica y la deriva a una tercera instancia (foro). El foro acuerda el PF, el cual pasa a la ALP para su posible re-negociación y aprobación. Esta opción puede incluir una pre-negociación en forma de CCS.
4. El CNA recibe la propuesta técnica y la deriva a una tercera instancia (foro). El foro acuerda el PF, el cual vuelve al CNA. En el CNA, bajo posible re-negociación, se firma un convenio intergubernamental, el cual es posteriormente ratificado por las instancias legislativas correspondientes. Esta opción puede incluir una pre-negociación en forma de CCS.

2.2. Actores e iniciativa

Mientras más se amplía el número de posibles temas a ser abordados en un PF, más se abre el número de posibles actores interesados y viceversa, mientras más actores son invitados a la negociación, la lista de temas puede volverse inmanejable. Existen dos posiciones contrapuestas sobre quiénes serían los actores finales del PF. Entre éstas, las posibilidades en cuanto a cantidad y cualidad de los actores son numerosas. Por un lado, se puede entablar una negociación puramente intergubernamental. Es decir que, por ejemplo, si la propuesta técnica del SEA incluye solo la

negociación del IDH y de la coparticipación tributaria, entonces los representantes gubernamentales serían actores fundamentales y aquéllos de las universidades públicas y del Fondo Indígena podrían ser los actores complementarios de la negociación.

Por otro lado, si la propuesta técnica propone temas más amplios, entonces, la diversidad de representantes podría hacer necesaria la apertura de un foro o la ampliación del CNA. Se puede entablar un “diálogo con todos los actores de la economía”, “un gran pacto económico que movilice a toda la sociedad, productores, organizaciones sociales, trabajadores, regiones, académicos, empresarios” (Chávez, 2011). La Tabla 1 muestra los posibles participantes del PF que no forman parte del CNA, clasificados de acuerdo con su relación con los posibles temas a ser incluidos en el acuerdo.

Tabla 1 Posibles actores de un pacto fiscal adicionales al Consejo Nacional de Autonomías		
Nivel IDH	Nivel Economía	Nivel Global
Universidades públicas	Esfera productiva-laboral: Empresarios —grandes, medianos, pequeños—, Central Obrera Boliviana	Otras instancias públicas: órgano legislativo, ministerios, entidades, empresas públicas
Fondo Indígena	Esfera social: Organizaciones sociales (algunas ya forman parte de la directiva del Fondo Indígena)	Expertos y centros de investigación académica
MEFP		Partidos Políticos
Fuente: Elaboración propia.		

Respecto al poder de iniciativa para convocar a un PF que pudiesen tener los distintos actores, la experiencia internacional muestra que esta iniciativa puede nacer en distintos niveles, dependiendo del poder que tengan sobre todo los gobiernos subnacionales con intereses distintos a los del gobierno central. En el caso boliviano, la convocatoria de este primer PF está regulada por ley; otro tipo de iniciativas que puedan nacer posteriormente dentro del CNA podrán ser realizadas a pedido de un tercio de sus miembros, según ley. Por ahora, no es evidente que una iniciativa derivada de actores no gubernamentales pueda convertirse en una negociación de tipo fiscal con carácter nacional.

2.3. Objetivos, metas y principios

¿Para qué un PF? Esta es la pregunta que pocos han respondido hasta ahora y cuya respuesta incide directamente en las acciones que puedan acordarse y en el universo de actores presentes en la negociación⁸. Por ejemplo, Macías-Aymar y Prats (2008) muestran un enfoque con énfasis en el aspecto tributario, al considerar que, de manera general, tanto en Bolivia como en Ecuador y Perú, y tomando en cuenta las condiciones y necesidades particulares del país, se deberían perseguir los siguientes objetivos dentro de un PF:

⁸ Aunque nada impide que primero se decida la lista de actores del PF y luego se definan los objetivos del pacto.

*¿Para qué un Pacto Fiscal?
Esta es la pregunta que pocos han respondido hasta ahora y cuya respuesta incide directamente en las acciones que puedan acordarse y en el universo de actores presentes en la negociación.*

1. Reforma de la institucionalidad política y del funcionamiento de la administración pública.
2. Cambios en la gestión de los recursos económicos y financieros derivados de las actividades relacionadas con los recursos naturales.
3. Mejorar la relación pública con los pequeños actores económicos.
4. Progresar y afianzar las reformas emprendidas en el marco de las administraciones y agencias tributarias.
5. Realizar campañas de sensibilización social y ciudadana explicando la importancia del sistema tributario y sus principales implicaciones sociales y económicas.
6. Aumentar los niveles generales de progresividad a través de la ampliación del universo fiscal.
7. Reorientar el gasto fiscal para mejorar la redistribución.

El enfoque del PF para Parada es estrictamente intergubernamental, puesto que, para él, el objetivo fundamental del PF es un “reordenamiento de la Hacienda Pública buscando la equidad, solidaridad, inclusión, compromisos recíprocos y complementarios entre gobierno central y entidades territoriales autónomas, aportando a la consolidación de un proceso de desarrollo económico y social en todo el país”, además de “disminuir la brecha entre gasto corriente, deuda y gastos de inversión, generando excedentes y liberando recursos para la ejecución de programas y proyectos de inversión pública de impacto apreciable” (2010, p. 211). Para Chávez, el PF tendría como objetivo el “aumentar la productividad”, el cual automáticamente abriría el listado de temas a tratarse y la diversidad de actores participantes del acuerdo (2011). El objetivo del PF propuesto por Aramayo, “producción de equidad con legitimidad”, también tiene un carácter general (2011).

Sin claridad en los objetivos, mucho menos habrá una visión clara de las metas a fijarse, metas sobre las cuáles se puede evaluar si los objetivos han sido logrados o no. Esta necesidad de metas va acompañada, además, de la necesidad de establecer un horizonte para la consecución de las mismas (cinco, diez años o los que se convengan en la negociación). Un claro ejemplo de ello son los Objetivos de Desarrollo del Milenio, fijados en los años noventa, donde se determinaron ocho objetivos, cada uno con una o varias metas e indicadores, con un horizonte de largo plazo, hasta el año 2015.

Adicionalmente a estos tres parámetros básicos, objetivos, metas y horizonte, algunos estudios sobre el PF en Bolivia mencionan la posibilidad de establecer principios. Inclusive, la propuesta de la FAM-Bolivia (2009), además de proponer tres principios —mayor equidad, uso eficiente



de recursos, mismos servicios para todos⁹—, complejiza aún más la estructura del PF al definir también una serie de “pilares”¹⁰ que bien pueden considerarse como condicionantes. La estructura conceptual de un PF puede, en todo caso, tener muchas variantes. Por ejemplo, en España, el acuerdo fiscal de 2009 se estructura en torno a cuatro “ejes básicos”, en los cuales se enmarcan todas las acciones a tomarse. En el caso de Guatemala, el pacto se armó sobre cinco “fundamentos”, 45 principios y 45 “compromisos” (a cada principio, un compromiso).

En todo caso, hay que sopesar la conveniencia de incluir los objetivos del PF y, probablemente, los principios sobre los cuales se establezcan los mismos, en la pre-negociación del PF y en la propuesta técnica saliente, para así centrar la negociación directamente en el establecimiento de metas y de acciones o compromisos.

2.4. Contenidos del PF

El tema principal: la renta de los hidrocarburos

Las distintas declaraciones públicas sobre la necesidad de un PF han estado acompañadas de una serie de propuestas sobre contenidos ya concretos para su negociación. El centro de éstas, llamado sin duda a ser uno de los temas fundamentales del acuerdo, es el uso de la renta hidrocarburífera.

Uno de los legados más complejos de la Ley de Hidrocarburos de 2005 —y, en este sentido, los análisis y opiniones son casi unánimes— es la inequidad resultante de la distribución territorial del IDH. La reformulación del reparto del impuesto, necesaria por la evidente existencia de asimetrías horizontales (entre regiones, entre municipios), pero también verticales (entre niveles de gobierno), forma parte de distintas propuestas que abogan por una reforma.

Por su lado, la FAM-Bolivia presentó dos propuestas para la negociación específica sobre el IDH de septiembre de 2008:

1. La creación de la Cuenta de Desarrollo Departamental, constituida por la diferencia entre la proyección de gasto de la Renta Dignidad y el 30% de aportes del TGN, departamentos y municipios, es decir, la devolución del IDH asignado, pero no gastado efectivamente en la Renta Dignidad.
2. La creación del Fondo Condicionado de Inversión Departamental, constituido por el 15% del IDH de todos los beneficiarios (porcentaje que representa, en promedio para las gestiones 2005-2007, el presupuesto no ejecutado por prefecturas y municipios) y redistribuido a los tres niveles de gobierno más universidades¹¹.

Sobre el mismo tema, se han pronunciado varios expertos y estudios. Gómez propone “hacer frente a la volatilidad del precio de los hidrocarburos poniéndoles un techo sobre el cual se cree un fondo, tanto para ayudar a las regiones más pobres como para un ahorro de largo aliento” (*Ventana Ciudadana*, 2008). Paz y Ocampo creen que “la dependencia del gas debería permitirnos que la riqueza generada por estos recursos reduzca las asimetrías departamentales, municipales y entre grupos, a través de una política redistributiva, con impacto progresivo y a favor de la población históricamente excluida y postergada” (2009, p. 27). Salcedo y Aguilar (2010) proponen que el reparto del IDH a gobernaciones se haga de acuerdo a sus competencias; el correspondiente a municipios, de acuerdo con sus ingresos propios y el universitario, de acuerdo con el número de estudiantes. Yaksic considera que este reparto debe tomar en cuenta “al menos criterios de población, tamaño del territorio e índices de pobreza” (2010, p. 3)¹².

9 Paz y Ocampo (2009) proponen como principio básico el respeto del derecho de todos los bolivianos de gozar de un piso mínimo de condiciones de vida, cuidando y respetando la multiculturalidad.

10 Estos pilares o cimientos son: 1. Plan Nacional de Desarrollo como punto de partida; 2. Respetar el proceso de autonomías departamentales y la autonomía municipal plena; 3. Respeto a la distribución de recursos; 4. Búsqueda de la equidad horizontal, y 5. Compensación regional y sectorial.

11 Ayo (2008) también apuesta por la creación de fondos, en este caso de tres tipos: de equalización fiscal, de productividad y de gastos recurrentes.

12 Ver adicionalmente: Morales, J. A. (2008); IDEA Internacional (2008).

Hacia una ampliación de la temática

La ampliación del campo de discusión, del IDH al régimen fiscal intergubernamental o al régimen económico nacional, es justamente la llave que permitiría el paso de un simple arreglo tributario a un verdadero PF. El estudio de PADEP/GTZ (2010) menciona las opciones a la mano:

1. Mantener el *statu quo* vigente con una política adicional de transferencias fiscales condicionadas. Esta opción ya ha sido alcanzada parcialmente con la constitución del Fondo de Desarrollo Productivo Solidario (LMAD, art. 117-119), el cual recoge de cierta manera las propuestas de estabilización y de redistribución de estos recursos.
2. Establecer nuevos factores de distribución para el IDH, tema central en los últimos años en cuanto a fiscalidad, aunque Laserna (2010) estima que un pacto que solo considere las rentas de gas no podría ser considerado como fiscal, sino simplemente como rentista. Éste se constituiría en un avance mínimo, aunque para tal no son imprescindibles acuerdos basados en mecanismos de coordinación y de negociación; se ha visto en 2007 que un decreto supremo del órgano ejecutivo es suficiente para el ejercicio de esta opción.
3. Buscar un PF, técnica y socialmente necesario, el cual implica abrir la puerta a un conjunto de temas adicionales a los estrictamente ligados a hidrocarburos.

La FAM-Bolivia ha sido la primera en plantear, en enero de 2008, una serie de acciones que sobrepasan una simple reformulación del reparto tributario hidrocarburífero. Entre estas propuestas, destacan:

- Consensuar la política pública económica y social del Estado, buscando la denominada “equidad horizontal”, es decir que todo ciudadano boliviano debe tener un piso mínimo de condiciones de vida provisto por el Estado.
- Consensuar un esquema de distribución de los recursos públicos equitativo y solidario acorde a las competencias definidas.
- Consensuar mecanismos de transparencia del manejo de los recursos públicos, que consideren la realidad de los diferentes niveles de Estado y garantice un flujo de información permanente y accesible a todos los ciudadanos¹³.
- Revisión y ajuste de los sistemas de administración y control gubernamentales referentes a la planificación e inversión pública.

Entre 2008 y 2010, distintos especialistas continuaron ampliando el rango de posibles temas a ser tratados en el PF, entre los cuales están: fijar metas de crecimiento económico y de reducción del déficit fiscal; fijar metas de estabilidad por tres o cinco años; incentivar el esfuerzo fiscal de las regiones, fortalecer su capacidad institucional en el cobro, control y uso de los recursos propios recaudados entre la población local; llevar adelante un estudio del costo que tienen actualmente las competencias de cada nivel de gobierno y, con base en esto, recién hablar de redistribuir los recursos (*Ventana Ciudadana*, 26/08/2008). Del Granado *et al.* sostienen que “la reproducción del excedente requiere de inversiones y de nuevos mercados; el pacto fiscal deberá acordar el establecimiento de condiciones suficientes para que éstas puedan desarrollarse, desde el punto de vista tributario, jurídico e institucional” (2009, p. 173). Paz y Ocampo (2009) ven necesario aumentar la progresividad impositiva, ampliar la base de contribuyentes y reducir la evasión; controlar de manera más sistemática la ejecución y protección del gasto social; garantizar procesos de elaboración presupuestaria con transparencia, y adoptar la gestión por resultados que permita reasignar el presupuesto a un sistema de atención en torno a las necesidades de la población.

Ya en 2010, Alcoba (2010) sugiere que el PF podría incluir las siguientes temáticas: asignación clara de transferencias; sistema de planificación e inversiones; delimitación de dominios tributarios; esquemas de transferencia para reducir desequilibrios; corresponsabilidad fiscal; déficit y endeudamiento; sistemas de gestión y control; empresas públicas. Parada agrega el “establecer una base mínima de recaudación regional bajo el concepto de tasas o impuestos, de acuerdo con el potencial productivo de cada departamento autónomo y, de esta manera, aliviar la presión financiera al Tesoro General de la Nación” (2010, p. 211). Ameller sugiere, dentro del tema tributario, redefinir “la carga fiscal ‘correcta’ en términos de equidad” y tratar la ampliación de la base y mejorar la fiscalización tributaria; en cuanto al régimen de transferencias, propone superar los “insuficientes criterios demográficos y geográficos” y cambiarlos por indicadores de desempeño institucional, cumplimiento de metas, resultados de gestión concurrente y/o esfuerzos fiscales relativos (2010, p. 130). Frank (2010) plantea incluir el IDH en una bolsa más grande y coparticipable de impuestos, basar las transferencias en promedios móviles plurianuales y compartir las bases imposables tributarias entre niveles de gobierno. En los últimos meses, es sobre todo el gobierno departamental cruceño el que ha estado preparando su propia propuesta con vistas al PF, a través de distintos trabajos con una visión regional (Revollo, 2011; Martínez, 2012).

La ampliación del campo de discusión, del IDH al régimen fiscal intergubernamental o al régimen económico nacional, es justamente la llave que permitiría el paso de un simple arreglo tributario a un verdadero Pacto Fiscal.

Marco legal conexo

El PF no puede ignorar el estado actual de las cosas. El régimen económico-financiero nacional tiene, por un lado, una serie de mecanismos y normas existentes con carácter previo a la CPE de 2009, como el Código Tributario y la Ley de Hidrocarburos, que podrían ser abordados en el pacto. Por otro lado, existe ya un primer desarrollo del régimen fiscal-financiero post-constitucional, cuyas disposiciones abordan varios de los probables temas a tratarse en el PF, como ser:

1. El Fondo de Desarrollo Productivo Solidario (LMAD, art. 117).
2. Presupuestos (LMAD, art. 114).
3. Información y transparencia (LMAD, arts. 113, 131, 135 y 140).
4. Sistemas de control (LMAD, arts. 64 y 137).
5. Planificación (LMAD, arts. 93, 130 y 131).

Más aún, la LMAD menciona, en sus disposiciones transitorias, otras normas inminentes relacionadas directamente con los posibles contenidos del pacto:

1. La Ley N° 154, de clasificación y definición de impuestos y de regulación para la creación y/o modificación de impuestos de dominio de los gobiernos autónomos (LMAD, disposición transitoria segunda).
2. Una ley de endeudamiento público, que establece los principios, procesos y procedimientos para la contratación de créditos y la administración del endeudamiento público de todas las entidades públicas (LMAD, disposición transitoria quinta).
3. Una ley de responsabilidad fiscal (LMAD, disposición transitoria sexta).

Es decir, a través de la sustitución de normas antiguas por normas acordes al nuevo régimen constitucional y del desarrollo de los mandatos de la LMAD, hechos relacionados entre sí, existe una gran agenda legislativa pendiente en materia fiscal, ligada directamente a los contenidos del PF. Un segundo grupo de leyes podría, más bien, verse influenciado por las decisiones tomadas en la negociación del pacto. En todo caso, un PF amplio debería incluir la posibilidad de re-negociar no

solo los contenidos de ese primer grupo de leyes que serán sancionadas antes del PF, sino inclusive los contenidos de la LMAD. El PF debería poder tratarse sin condicionamientos previos (de tipo “se respetan los ingresos subnacionales” o “no se modifica la LMAD”).

3. NEGOCIACIÓN DEL PACTO FISCAL

Aún con una correcta definición de todos los aspectos preparativos del PF, su misma negociación merece un estudio detallado, especialmente en cuanto a la metodología y a las consecuencias de esta negociación.

3.1. Metodología

Se pueden mencionar, por lo menos, cinco factores de carácter metodológico, a ser considerados en la negociación del PF. Dos de estos factores, la periodicidad y la duración de la negociación, podrían inclusive prepararse con anterioridad y ser parte de la propuesta técnica. De esta manera, “las reglas del juego” para los distintos actores serían conocidas de antemano.

Documentos

El documento de la propuesta técnica a ser presentada por el SEA es la culminación del proceso de preparación del PF y el resultado de las distintas pre-negociaciones que logren realizarse (lo cual implica la necesidad de preparar una amplia gama de documentos sectoriales, temáticos, etc.). Esta

propuesta se constituye, desde el momento de su presentación al CNA, en la base sobre la cual negocian los distintos actores. La preparación de un buen documento de trabajo cumple, por tanto, un importante rol en el éxito de la negociación posterior.

La negociación posterior produce nuevos documentos. Uno puede ser la misma propuesta técnica convertida en acuerdo, ya sea en el seno del CNA, de la ALP o de un foro. Otro documento resultado de la negociación puede ser un convenio intergubernamental proveniente del CNA. Se agregarían a éstos ya sea los documentos de ratificación del convenio en las instancias legislativas o, si la negociación final llegase a la ALP, una ley nacional.

Duración

El único plazo es aquel establecido en la LMAD para la presentación de la propuesta técnica. La negociación posterior del PF puede o no realizarse dentro de un plazo determinado o estimado previamente. El establecer un plazo cerrado parece ser una opción poco conveniente, puesto que el no cumplimiento de este plazo podría interpretarse de manera automática como una señal de fracaso. Señalar un plazo estimado —y para una negociación de este tipo, un plazo de un año o más no debería ser criticable— parece una mejor opción de política. Inclusive, se ha visto en la experiencia guatemalteca que es posible llegar a un acuerdo dentro de un plazo razonable (menos de dos años) sin necesidad de establecer plazos.



Periodicidad

Sea cual sea el escenario principal de la negociación del PF, CNA o foro, es improbable que esta negociación pueda tener un carácter permanente. El CNA podría reunirse una vez por trimestre, por ejemplo; un foro, debido a su tamaño, tal vez sólo una o dos veces en todo el proceso de negociación, considerando, además, los costos y la logística necesaria para su instalación. Se ha visto en ciertas experiencias internacionales que las reuniones al más alto nivel pueden más bien ser bastante escasas, si van correctamente acompañadas de un proceso técnico paralelo y de otros canales de negociación de segunda línea, más ligados a temas específicos y con una multilateralidad reducida, que evitan, por otro lado, un posible desgaste mediático.

El proceso técnico de la negociación, que ajuste, perfeccione o corrija la propuesta técnica inicial sí podría tener un carácter continuo, aunque también hay que considerar algunas condiciones, sobre todo presupuestarias y de recursos humanos. Otra opción con un horizonte mucho más próximo es, evidentemente, la de una negociación corta e intensiva, donde tanto los actores del PF como los equipos técnicos deban arribar a un acuerdo rápido.

Liderazgo

La negociación del PF también exige un liderazgo. En caso de que la negociación se establezca en el CNA, la dirección está encomendada por ley al Presidente del Estado, quien puede ser suplido por el Ministro de Autonomías (LMAD, art. 123). En el caso de una negociación en un espacio distinto, tipo foro, es importante dejar claras desde un principio las responsabilidades en cuanto al liderazgo de la negociación.

Estrategia de negociación

Este último aspecto puede ser relevante, sobre todo en una negociación dentro de un foro, donde el universo de actores es heterogéneo y las diferencias no solo se producen entre puntos de vista, sino también desde un punto de vista de capacidades de los actores. La institución que lidere la negociación podría necesitar aplicar distintas estrategias (ver el caso guatemalteco) para nivelar capacidades y para acercar posiciones contrapuestas.

3.2. Cumplimiento y seguimiento

Idealmente, el cumplimiento y la ejecución del PF deberían estar fuera de duda. El PF es un compromiso donde los actores se obligan —en última instancia, ante la opinión pública— a honrar tal acuerdo. Si el acuerdo es ratificado por convenio intergubernamental, la ratificación de dicho convenio por las instancias legislativas correspondientes vendría a ser el primer paso para el cumplimiento del PF, previo a la política pública en sí. El segundo momento de cumplimiento sería la ejecución de las distintas acciones que los pactantes se comprometen a emprender. Estas acciones se efectúan a través de las distintas herramientas de política pública: planes, programas, proyectos y, probablemente, normas.

Sin embargo, existe la posibilidad de que los compromisos no sean aplicados. Es improbable que se puedan establecer cláusulas coercitivas o sanciones, puesto que las razones para tal

El establecer un plazo cerrado parece ser una opción poco conveniente, puesto que el no cumplimiento de este plazo podría interpretarse de manera automática como una señal de fracaso.

incumplimiento pueden ser numerosas. Es pertinente, en todo caso, nombrar instancias de seguimiento a la aplicación de los acuerdos, ya sea creando una nueva instancia, como, por ejemplo, una comisión interinstitucional, o asignando esta responsabilidad a una instancia ya existente, como el SEA o el CNA.

Sin embargo, una decisión más ambiciosa, un paso más allá en el ejercicio de responsabilidades por parte de los distintos actores sería el nombramiento de una instancia que no se ocupe del seguimiento a la aplicación de los distintos compromisos y acciones, sino que evalúe el cumplimiento de las metas establecidas y la de la consecución de los objetivos del PF. Estas evaluaciones podrían realizarse periódicamente, brindando información sobre resultados intermedios, de acuerdo con el horizonte fijado en el pacto para el cumplimiento de las metas. También, en este caso, es posible crear una nueva instancia para la realización de este trabajo o asignar la tarea a un organismo ya existente.

BIBLIOGRAFÍA

Alcoba, Roxana (2010): "Fiscalidad y recursos para las autonomías: aportes para un pacto fiscal". Presentación para el documento de consultoría. La Paz: CONCED.

Ameller, Vladimir (2010): "Naturaleza y materias críticas de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización: Legados, rigideces y perspectivas para el proceso de autonomías". En: *Bolivia en la senda de implementación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD): Evaluación, análisis crítico y perspectivas futuras*. La Paz: KAS.

Aramayo, Fernando (2011): "Iniciando el camino hacia el pacto fiscal". En: *Nueva Crónica y Buen Gobierno* N° 77, 2da quincena de enero de 2011.

Asamblea Legislativa Plurinacional (2010): "Informe de la Comisión Mixta de Organización Territorial del Estado y Autonomías de la Asamblea Legislativa Plurinacional sobre el Proyecto de Ley Marco de Autonomías y Descentralización", del 12 de julio de 2010.

Ayo, Diego (2008): "Los recursos del IDH: hacia un cuarto momento fiscal o hacia la reiteración de la pobreza". En *Semanario Pulso*, 7 de septiembre de 2008.

Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) (2009): *Informe Transparencia Presupuestaria de Bolivia*. La Paz: CEDLA.

_____ (2010): *Descentralización y autonomías: una reforma incompleta*. La Paz: CEDLA.

CEPAL (1998): *El pacto fiscal: Fortalezas, debilidades, desafíos*. Santiago de Chile: CEPAL.

_____ (2010): *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir*. 33º periodo de sesiones de la CEPAL. Santiago de Chile.

Chávez, Gonzalo (2011): "Golpe de timón". *La Razón*, 23 de enero de 2011.

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (2007): *Cronología del conflicto social, diciembre 2007*. Observatorio Social de América Latina. Buenos Aires: CLACSO.

_____ (2008) *Cronología del conflicto social, enero 2008*. Documento de trabajo N° 158, Observatorio Social de América Latina. Buenos Aires: CLACSO.

Del Granado, Hugo (coord.) et al. (2009): *Investigación sobre la generación, distribución y uso del excedente proveniente de la explotación de los hidrocarburos en Bolivia*. La Paz: Fundación PIEB.

- FAM-Bolivia (2009): *Pacto fiscal: Propuesta de la FAM-Bolivia*. La Paz: FAM-Bolivia–GTZ.
- _____ (2010): *Propuesta de anteproyecto de Ley Marco de Autonomías y Descentralización*.
- Frank, Jonas (2010): *Towards a Fiscal Pact: The Political Economy of Decentralization in Bolivia*. Working paper series on public sector management. World Bank.
- Fundación Jubileo (2007): *Redistribución y destino de la renta estatal por la explotación de RR.NN.: IDH y regalías*. Serie Debate Público, N° 7.
- _____ (2010): *Ley Marco de Autonomías: análisis desde el punto de vista fiscal*. Reporte de coyuntura N° 12.
- IDEA Internacional (2008): “La Renta de los Hidrocarburos: Entre lo urgente y lo importante”. Serie Documentos de Trabajo. La Paz: IDEA.
- Laserna, Roberto (2010): “¿Pacto fiscal o pacto rentista?”. *Los Tiempos*, 13 de julio de 2010.
- Lerda, Juan Carlos (2008): “El pacto fiscal visto a sus 10 años”. Ponencia para el XX Seminario Internacional de Política Fiscal. Santiago de Chile: CEPAL.
- Lora, Eduardo (2008): *El futuro de los pactos fiscales en América Latina*. Washington D.C.: BID.
- Macías-Aymar, Iñigo y Joan Prats (2008): *El pacto fiscal en los Andes: Desafección tributaria en Bolivia, Ecuador y Perú*. Documentos CIDOB. Serie América Latina, N° 27. Barcelona: CIDOB.
- Martínez, José Abel (2012): *Propuesta de Ley Departamental de Creación de Impuestos, Tasas y Contribuciones Especiales, su reglamentación y propuesta de creación de la Agencia Tributaria Departamental*. Santa Cruz: KAS.
- Ministerio de Autonomía (2010): “Financiamiento de las autonomías”. Separata disponible en <http://www.autonomia.gob.bo>
- Morales, Juan Antonio (2008): “Distribución directa a las personas de la Renta Hidrocarburífera: Impactos macroeconómicos”. Documento de trabajo No. 07/08. La Paz: IISEC.
- PADEP/GTZ (2010): *La construcción del Estado autonómico: Elementos para el debate y la concertación*. La Paz: PADEP/GTZ-Plural.
- Parada, José Luis (2010): “La Ley Marco de Autonomías en el Contexto Fiscal de Bolivia”. En: *Bolivia en la senda de implementación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD): Evaluación, análisis crítico y perspectivas futuras*. La Paz: KAS.
- Paz, Verónica (2008): *El desafío urgente: actuar ante la asimetría departamental*. Documento de trabajo 4/2008. La Paz: PNUD-IDH.
- Paz, Verónica y Milenka Ocampo (2009) “Fiscalidad y desarrollo: una agenda pendiente para Bolivia”. Documento presentado en el Congreso 2009 de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Río de Janeiro.
- Quiroga, José Antonio (2011): “El pacto fiscal: una oportunidad para el gobierno, una necesidad para Bolivia”. En: *Nueva Crónica*, N° 76, 1ra quincena de enero de 2011.
- Revollo, Javier (2011): *Lineamientos de un pacto fiscal. Problemas y opciones de política*. Santa Cruz: KAS.

Salcedo, Luis y Rubén Aguilar (2010): "Financiamiento de las Autonomías". Versión preliminar presentada en el Tercer Encuentro de Economistas de Bolivia. La Paz: BCB.

Ugarte, Leonardo y Carlos Rocabado (2008): "El pacto fiscal: una propuesta para Bolivia". Documento de trabajo. Viceministerio de Descentralización.

Yaksic, Fabián (2010): *Autonomías en el Estado Plurinacional: alcances y desafíos*. Texto borrador.

Artículos de prensa

"El censo para 2011 ya cuenta con recursos", *La Prensa*, 23 de enero de 2011.

"Necesitamos presupuesto plurianual". Entrevista a Gonzalo Chávez, *Página Siete*, 25 de enero de 2011.

"Pacto fiscal, propuestas de la FAM-Bolivia, un instrumento del debate autonómico". *Enlared Municipal*, 8 de abril de 2009.

"Pactos regionales serán necesarios para posibilitar la implementación de autonomías en Bolivia". Entrevista a Carlos Romero, Ministro de Autonomías. *Servicio de Noticias Ambientales*, 23 de julio de 2010. Disponible en <http://fobomade.org.bo>

"Por una salida institucional al gasolinazo". Editorial, *Nueva Crónica y Buen Gobierno* N° 76, 1ra quincena de enero de 2011.

"Representantes de los gobiernos municipales se reunirán el viernes 21 en Cochabamba". *Enlared Municipal*, 18 de diciembre de 2007.

Ventana Ciudadana. Suplemento, *La Razón*, 26 de agosto de 2008.

"Tendencias contrapuestas". Editorial, *Nueva Crónica y Buena Gobierno* N° 62, 2da quincena de mayo de 2010.

Normas y resoluciones

Decreto Supremo N° 28421, del 21 de octubre de 2005.

Decreto Supremo N° 29322, del 24 de octubre de 2007.

Decreto Supremo N° 29894, del 7 de febrero de 2009.

Ley N° 2235 "del Diálogo Nacional 2000", del 31 de julio de 2001.

Ley Marco de Autonomías y Descentralización N° 031, del 19 de julio de 2010.

Resolución del CNAD N° 001/2009, del 10 de marzo de 2009.

Con el apoyo de

