

Bases para la constitución de un pacto fiscal en Bolivia

Carlos Rocabado¹

**Working paper 02/2013
Versión preliminar
FES-Bolivia**

¹ Carlos Rocabado es investigador especialista en descentralización

Documento elaborado por encargo del Componente Reforma de la Estructura Estatal del Programa de Apoyo a la Gestión Pública Descentralizada y Lucha contra la Pobreza de la Cooperación Técnica Alemana (GTZ-PADEP). Las opiniones vertidas en este documento comprometen únicamente al autor.

ÍNDICE

I. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES	5
1. INTRODUCCIÓN SOBRE LAS EXPERIENCIAS INTERNACIONALES	6
2. ACUERDOS IMPERMANENTES: ESPAÑA.....	7
2.1. EL CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA	8
2.2. COMISIONES MIXTAS Y BILATERALIDAD	9
2.3. NEGOCIACIÓN DE LOS ACUERDOS DE 2009	10
2.4. CONTENIDO DEL ACUERDO DE 2009.....	12
3. ACUERDOS QUINQUENALES: INDIA	13
3.1. LA COMISIÓN DE FINANZAS.....	13
3.2. LA COMISIÓN DE PLANIFICACIÓN Y LOS GASTOS SECTORIALES	15
3.3. CONTENIDOS DE LAS RECOMENDACIONES DE LA 13ª CF	16
3.4. NEGOCIACIONES DE LA 13ª CF.....	17
4. ACUERDOS GLOBALES: AUSTRALIA	19
4.1. COMISIONES Y CONSEJOS TÉCNICOS	19
4.2. EL COAG Y EL ACUERDO DE 2008	20
4.3. CONTENIDOS Y SEGUIMIENTO DEL ACUERDO DE 2008	22
5. EL PACTO FISCAL TOTAL: LA EXPERIENCIA GUATEMALTECA.....	24
5.1. EL PROCESO PREPARATORIO DE NEGOCIACIÓN DEL PF.....	26
5.2. LA NEGOCIACIÓN DEL PF	26
5.3. CONTENIDOS DEL PF	27
5.4. SEGUIMIENTO AL PF	30
6. LECCIONES DESDE UN ENFOQUE COMPARATIVO	31
6.1. SOBRE LOS COMPONENTES DE UN PACTO FISCAL	32
6.2. SOBRE LOS PROCESOS DE NEGOCIACIÓN DEL PACTO FISCAL	34
II. DESAFÍOS, OPCIONES E IMPLICANCIAS	39
7. INTRODUCCIÓN AL PACTO FISCAL BOLIVIANO.....	40
8. AVANCES EN CUANTO A PACTO FISCAL EN BOLIVIA.....	40

8.1.	EL PF EN LA COYUNTURA BOLIVIANA 2007-2011	40
8.2.	EL TEMA PRINCIPAL: LA RENTA DE LOS HIDROCARBUROS.....	40
8.3.	OTROS TEMAS SUGERIDOS PARA EL PF.....	43
9.	PREPARACIÓN DEL PACTO FISCAL.....	44
9.1.	INSTITUCIONES Y RUTA DEL PF	47
9.2.	ACTORES E INICIATIVA	47
9.3.	OBJETIVOS, METAS Y PRINCIPIOS	53
9.4.	CONTENIDOS Y CONTEXTO	54
10.	NEGOCIACIÓN DEL PACTO FISCAL	56
10.1.	METODOLOGÍA	58
10.2.	CUMPLIMIENTO Y SEGUIMIENTO.....	59
11.	CONCLUSIONES.....	60
	BIBLIOGRAFÍA.....	61

ÍNDICE DE TABLAS

TABLA 1.	TRANSFERENCIAS DE INGRESOS DEL NIVEL CENTRAL A LOS ESTADOS (% INGRESOS BRUTOS DEL NIVEL CENTRAL).....	15
TABLA 2.	COMPROMISOS ADOPTADOS EN EL PACTO FISCAL DE GUATEMALA, 2000	28
TABLA 3.	SIMILITUDES Y DIFERENCIAS EN LOS COMPONENTES DE UN PACTO FISCAL	34
TABLA 4.	SIMILITUDES Y DIFERENCIAS EN LOS COMPONENTES DE LOS PROCESOS DE NEGOCIACIÓN	37
TABLA 1.	POSIBLES ACTORES DE UN PF ADICIONALES AL CNA	54
TABLA 2.	PF: UNIVERSO DE TEMAS FISCALES POSTULADOS, 2007-2011	57

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

ILUSTRACIÓN 1.	PROCESO DE NEGOCIACIÓN DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN ESPAÑOL	12
ILUSTRACIÓN 2.	PROCESO DE NEGOCIACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES FISCALES EN INDIA	19
ILUSTRACIÓN 3.	PROCESO DE NEGOCIACIÓN DEL ACUERDO FISCAL EN AUSTRALIA	22
ILUSTRACIÓN 4.	CRONOLOGÍA DEL PACTO FISCAL EN GUATEMALA, 1996-2000	25
ILUSTRACIÓN 5.	PROCESO E INSTANCIAS DE NEGOCIACIÓN DEL PACTO FISCAL GUATEMALTECO	31
ILUSTRACIÓN 1.	CRONOLOGÍA DE LAS CONVOCATORIAS A PACTO FISCAL EN BOLIVIA	43
ILUSTRACIÓN 2.	RUTA LEGAL Y OPCIONES INSTITUCIONALES DEL PACTO FISCAL	52
ILUSTRACIÓN 8.	ALCANCE DEL PACTO FISCAL	60

I. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

1. INTRODUCCIÓN SOBRE LAS EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

La Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD) aprobada en julio de 2010, en su disposición transitoria décimo séptima, abre las puertas al denominado “pacto fiscal” (PF) en Bolivia. Pero, ¿qué entendemos, qué se debe entender por pacto fiscal? El PF es un concepto que definitivamente puede adquirir tantas formulaciones como actores o estudiosos involucrados en esta temática fiscal. Estudiando este tema desde una perspectiva internacional, se puede concluir rápidamente que hay pactos fiscales para todos los gustos, de distintos tamaños y con distintos 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 define con claridad los objetivos, los actores, el alcance concreto de estos emprendimientos, la modalidad de la negociación y otras variables con la mayor antelación posible.

Es en Latinoamérica donde el nombre específico de pacto fiscal ha sido utilizado de manera regular, aunque este 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, como para hablar de un proceso de amplia reforma institucional y de reparto de recursos fiscales.

El documento pionero sobre PF de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de 1998 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. Esto, según el documento, hacía necesario un acuerdo sobre visiones de mediano plazo y largo plazo en torno al nivel, composición, tendencias del gasto público y la tributación, lo cual sólo 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. La 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. 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” (Lerda, 2008). Es importante resaltar que este documento preveía la equidad como objetivo importante, aunque posteriores apreciaciones resaltaron que tal objetivo no se logró de manera plena (Lerda, 2008). Era por lo tanto previsible una consecuente evolución en la propuesta teórica de la CEPAL.

Esto ocurre en 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). La CEPAL considera que la idea de un PF encuentra en la actualidad un ambiente propicio. Ya en 2008, un estudio realizado para el Banco Interamericano de Desarrollo (Lora, 2008) consideraba 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 aumentaban las posibilidades de éxito de nuevos pactos fiscales.

Sin embargo, los PF no se circunscriben sólo a América Latina. 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 único país– que se acometen desde el punto de vista fiscal, “acuerdo” que denota naturalmente la existencia tanto de actores como de un proceso de negociación llevado a cabo por estos actores.

En el presente estudio se explica las experiencias de cuatro países, España, India, Australia y Guatemala, con características diversas. De estas experiencias internacionales es posible, así concluye este estudio, extraer lecciones que ayuden en el proceso de constitución de un futuro PF en Bolivia. Si bien se puede ampliar un estudio de estas características a un espectro mucho más amplio, el cual bien podría incluir experiencias de Estados de los cinco continentes, las experiencias en cuanto a pactos y acuerdos en estos cuatro países poseen cualidades suficientes que permiten llegar a conclusiones donde se exponen las variables más importantes a ser consideradas en un PF propio. Los PF, en los tres primeros casos, son además bastante recientes (2009, 2009 y 2008 respectivamente).

Para cada uno de estos cuatro casos (secciones II, III, IV y V del documento) se explica en un primer momento cuál es el marco institucional existente y necesario para la consecución de los distintos pactos o acuerdos. Posteriormente, se muestra qué actores participan en la negociación, los objetivos, el proceso y el alcance de estas negociaciones, los contenidos de los acuerdos y el seguimiento de las acciones posteriores. En la sección VI se extraen, a través de un enfoque comparativo, las lecciones principales de las distintas experiencias.

2. ACUERDOS IMPERMANENTES: ESPAÑA

La Constitución de España de 1978 asignó competencias a las distintas Comunidades Autónomas (CCAA), las cuales constituyen el nivel intermedio de gobierno, dejando abierto el sistema de financiación de las mismas. La financiación autonómica fue definida posteriormente en la Ley Orgánica 8/1980 de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), aunque también está contenida en los distintos Estatutos Autonómicos. Sucesivas reformas de esta ley ocurrieron en 1986, 1992, 1996, 2001 y 2009. La negociación tanto de la LOFCA como de las distintas reformas del sistema de financiamiento ha mostrado la existencia de un modelo híbrido de negociación entre el gobierno central y las CCAA, con un diseño bilateral-multilateral.

2.1. El Consejo de Política Fiscal y Financiera

El Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) fue creado por el artículo 3 de la LOFCA² y se regula a través de su reglamento interno, aprobado por mayoría absoluta, cuya primera versión data de agosto de 1981³. Este reglamento indica además que corresponde al Ministerio de Economía y Hacienda proveer lo necesario para el funcionamiento del Consejo. La secretaría corresponde a una instancia del nivel nacional, la Dirección General de Coordinación Financiera con las CCAA y las Entidades Locales, dependiente del mismo Ministerio.

El CPFF es una instancia de coordinación, basado en el artículo 156 de la Constitución Española de 1978, que indica en su primer párrafo que “las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles”. El primer párrafo del artículo 3 de la LOFCA indica el objetivo del CPFF:

“Para la adecuada coordinación entre la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y de la Hacienda del Estado se crea por esta Ley el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas (CCAA), que estará constituido por el Ministro de Economía y Hacienda, el Ministro de Administraciones Públicas⁴ y el Consejero de Hacienda de cada Comunidad o Ciudad Autónoma.”

El segundo párrafo del mismo artículo indica las materias sobre las cuales el CPFF tendrá competencias. Esta lista incluye todos los aspectos del financiamiento autonómico español:

1. La coordinación de la política presupuestaria de las CCAA con la del Estado
2. La emisión de los informes y la adopción de los acuerdos previstos en la Ley Orgánica 18/2001, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria⁵
3. El estudio y valoración de los criterios de distribución de los recursos del Fondo de Compensación
4. El estudio, la elaboración, en su caso, y la revisión de los métodos utilizados para el cálculo de los costos de los servicios transferidos a las CCAA
5. La apreciación de las razones que justifiquen, en cada caso, la percepción por parte de las CCAA de las asignaciones presupuestarias, así como los criterios de equidad seguidos para su afectación
6. La coordinación de la política de endeudamiento

² Modificado por la Ley Orgánica 3/1996 y por la Ley Orgánica 5/2001.

³ El reglamento interno ha sido modificado 7 veces, la última en junio de 2010.

⁴ La redacción original de 1980 mencionaba a los Ministros de Economía, de Hacienda y de Administración Territorial. Los dos primeros se han fusionado y el tercero ha cambiado de nombre.

⁵ El texto único de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria fue aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2007. Esta ley tiene como objeto “el establecimiento de los principios rectores a los que deberá adecuarse la política presupuestaria del sector público en orden a la consecución de la estabilidad y crecimiento económicos, en el marco de la Unión Económica y Monetaria, así como la determinación de los procedimientos necesarios para la aplicación efectiva del principio de estabilidad presupuestaria, de acuerdo con los principios derivados del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, y en virtud de la competencia del Estado respecto de las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica” (Art. 1).

7. La coordinación de la política de inversiones públicas.
8. En general, todo aspecto de la actividad financiera de las CCAA y de la Hacienda del Estado que, dada su naturaleza, precise de una actuación coordinada.

El reglamento establece que las decisiones se aprobarán por voto de los miembros del Consejo. Los Ministros de Economía y Hacienda, y de Política Territorial, disponen en conjunto del mismo número de votos que poseen la totalidad de las CCAA, por lo que el gobierno central y el total de los gobiernos autónomos poseen el mismo peso a la hora de votar. Las decisiones se toman primero por dos tercios de votos; sin embargo, si no se alcanzase tal mayoría, se adoptará las correspondientes recomendaciones en una segunda votación en la cual sólo es necesaria la mayoría absoluta. Estas recomendaciones se elevan al gobierno (central) y deben ser publicadas en el Boletín Oficial del Estado, y en aquellos de las distintas CCAA.

2.2. Comisiones mixtas y bilateralidad

El modelo de financiación actual es el fruto de acuerdos políticos sucesivos entre el Estado y las CCAA, acuerdos que en realidad superan el contexto del CPFF⁶. Para León (2005), “la negociación bilateral entre distintos niveles de gobierno se convierte en el eje de construcción del Estado Autonómico desde sus inicios y antes de la aprobación del conjunto de normas básicas que regulan el modelo de Hacienda Autonómica”. Es decir, el CPFF es una instancia más, y no *la* instancia, para los distintos acuerdos en cuanto a política fiscal autonómica. La existencia de las comisiones mixtas, instancias de negociación bilateral constituidas con carácter previo al CPFF, hace más complejo el engranaje de coordinación intergubernamental.

Las comisiones mixtas paritarias Estado-CCAA están establecidas en la disposición transitoria primera de la LOFCA de 1980. Las mismas debían garantizar la financiación de los servicios (competencias) a ser transferidos a las distintas CCAA en un periodo transitorio, pero continúan en vigencia hasta hoy. Los acuerdos de estas comisiones sí son vinculantes para el Estado, y más aún, los acuerdos del CPFF son ratificados en las correspondientes comisiones mixtas paritarias. La Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat de Cataluña, establecida en el estatuto autonómico catalán y poseedora de su propio reglamento⁷, es un ejemplo de la incorporación de estas comisiones al engranaje político y normativo español.

El Tribunal Constitucional reafirmó en todo caso el papel que juega el CPFF, en el recurso de inconstitucionalidad que el Parlamento de la CCAA de Andalucía interpuso contra la Ley 65/1997 de Presupuestos Generales del Estado. La Sentencia 13/2007 del Tribunal Constitucional español estableció que el CPFF es el órgano consultivo de coordinación y cooperación multilateral español, cuyas acciones son válidas aún si no hubo una negociación bilateral entre el gobierno central y la CCAA afectada. La sentencia da un mayor impulso al CPFF al establecer que “la intervención de una comisión mixta no puede ignorar o soslayar el señalado marco de coordinación y cooperación multilateral”⁸.

⁶ Bosch y Durán (2008) critican justamente que estos acuerdos han sido hechos sin reglas claras y pre-establecidas.

⁷ Art. 210 del Estatuto de Cataluña de 2006; Reglamento de la Comisión mixta de mayo de 2008.

⁸ Tribunal Constitucional, Sentencia 13/2007. Las CCAA de Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura rechazaron el acuerdo de la CPFF de 1996 para el periodo de financiamiento 1997-2001. Por lo tanto, estas CCAA continuaron con el sistema de financiamiento anterior,

También la sentencia del Tribunal Constitucional de junio de 2010, sobre los recursos de inconstitucionalidad presentados contra el Estatuto de Cataluña de 2006, refuerza el carácter multilateral de la negociación de la financiación autonómica. La Sentencia reitera que “las decisiones que afectan a la suficiencia financiera de las Comunidades Autónomas deben ser tomadas en el seno de órganos multilaterales y que el Estatuto no puede vincular al Estado para configurar el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas que considere más idóneo” (Sol, 2010). Es decir, de acuerdo con la interpretación del Tribunal, la Comisión Mixta regulada en el Estatuto de Cataluña pierde el rol que le atribuía el Estatuto como instrumento central de negociación del sistema de financiación del gobierno catalán, y le deja una función secundaria “que complementa, sin cuestionarlo, el procedimiento general de toma de decisiones en el seno del órgano multilateral de colaboración y coordinación”⁹.

Sobre este modelo multilateral/bilateral existen varias críticas, especialmente sobre la naturaleza jurídica del CPFF, el cual, a pesar de las distintas sentencias, continúa siendo sólo un ente consultivo y deliberante, y cuyos acuerdos tienen vinculación jurídica en la medida en que posteriormente se implementen a través del Parlamento. Sería necesario cambiar esta naturaleza jurídica para que las decisiones del CPFF tengan carácter vinculante en algunos casos. Existen también sugerencias para que el CPFF pase a constituirse como una comisión del Senado (Grau, 2005), tal vez para salvar el papel “inoperante” de esta cámara (Giménez, 2002). Bosch y Durán (2008) ven además necesarias reformas institucionales para la coordinación entre los distintos agentes que intervienen en la negociación y el monitoreo del sistema de financiación, ya que ni el CPFF ni el Senado han facilitado un modelo funcional para los distintos procesos de negociación. De esta manera se reforzaría el proceso multilateral para compensar la propensión a la bilateralidad de las negociaciones, a través del CPFF y tal vez del Senado, el cual es visto como una cámara de representación territorial que sin embargo no cumple un rol preponderante en la dinámica negociadora.

2.3. Negociación de los acuerdos de 2009

La penúltima reforma del sistema de financiación autonómica se realizó el año 2001. En esta reforma se finalizó el traspaso del sistema de sanidad y de los servicios sociales a las CCAA. La cesión de impuestos a las CCAA alcanzó el 33% del Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF), el 35% del Impuesto al Valor Agregado (IVA), el 40% de los Impuestos Especiales (bebidas alcohólicas, tabacos e hidrocarburos) y el 100% del Impuesto sobre la Electricidad. El sistema fue aceptado por las distintas CCAA en las correspondientes comisiones mixtas bilaterales durante el primer trimestre del año 2002. A diferencia de los acuerdos quinquenales anteriores (1982-1986, 1987-1991, 1992-1996, 1997-2001), este acuerdo prometía ser el “definitivo”.

Sin embargo, ya en septiembre de 2005, en la II Conferencia de Presidentes¹⁰, se acordó revisar el último sistema de financiación para las CCAA de régimen común¹¹, debido

correspondiente al periodo 1992-1996, el cual sí había sido acordado en comisión mixta el año 1991.

⁹ Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional español.

¹⁰ La Conferencia de Presidentes, creada recién en 2004, es otro mecanismo de coordinación nacional, con presencia de los Presidentes del Estado y de las CCAA. En 2010, algunas CCAA sugirieron la constitución de otro foro, la Conferencia de Presidentes autonómicos, que no cuente con la presencia del ejecutivo central.

especialmente a cuestionamientos sobre la prestación pública de la sanidad y al incremento de la población de forma heterogénea, producto sobre todo de la inmigración. Dentro de los acuerdos establecidos en el seno del CPFF en febrero de 2006, el Ministerio de Economía y Hacienda se comprometió a realizar un análisis de las distintas problemáticas relacionadas al sistema de financiamiento, remitiendo un documento¹² a tal efecto a las distintas CCAA, en diciembre de 2006. El presidente del Consejo también pidió a las distintas CCAA que puedan remitir sus propios estudios. Seis CCAA presentaron sus propuestas: Andalucía presentó su documento al CPFF en abril de 2006 y Cataluña en diciembre del mismo año. Canarias, en marzo, y Castilla y León y Baleares, en Diciembre, presentaron sus estudios en 2007. Galicia hizo lo propio en mayo de 2008.

El mismo mes de mayo de 2008, en una nueva plenaria del CPFF, el Ministerio de Economía y Hacienda presentó “los principios y procedimientos” para la reforma del sistema de financiación. En base a este documento, se realizó una primera ronda de negociación bilateral. Esta primera ronda derivó en la presentación de un segundo documento, “lo más consensuado posible”, en el CPFF de julio de 2008, denominado “Bases para la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común”.

Sobre esta nueva propuesta se procedió a una segunda ronda de negociaciones bilaterales. Finalmente, en diciembre de 2008, se remitió el documento “Reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común y Ciudades con Estatuto de Autonomía (Propuesta base para un acuerdo)”.

El CPFF del 15 julio de 2009 aprobó la reforma final del sistema de financiación mediante el acuerdo 6/2009. Este acuerdo fue aprobado con los votos a favor de la Administración General del Estado, es decir de la mitad de los votos totales, más los votos de nueve de las quince CCAA de régimen común (Cataluña, Andalucía, Asturias, Cantabria, Aragón, Canarias, Castilla-La Mancha, Extremadura, Islas Baleares) y de la Ciudad con Estatuto de Autonomía de Ceuta. Se abstuvieron seis CCAA (Galicia, La Rioja, Murcia, Valencia, Madrid y Castilla y León) y la Ciudad con Estatuto de Autonomía de Melilla¹³.

El gobierno central recogió las recomendaciones del acuerdo de julio y presentó un proyecto de ley dos meses después. Las CCAA de Castilla y León, Murcia y Cataluña –esta última a pesar de que había votado a favor del acuerdo de julio– presentaron observaciones al proyecto de ley en el seno del CPFF de octubre de 2009, las cuales no fueron tomadas en cuenta, al considerar la presidencia del Consejo que las mismas debían ser ya presentados como enmiendas al proyecto de ley dentro del parlamento. Finalmente, se aprobaron la Ley Orgánica 3/2009, de modificación de la Ley Orgánica 3/1980 (LOFCA), y la Ley ordinaria 22/2009, el día 18 de diciembre de 2009¹⁴, luego de un proceso de más de cuatro años de duración.

¹¹ En este régimen están 15 de las 17 CCAA españolas (todas menos el País Vasco y Navarra, que poseen un régimen de financiación diferenciado).

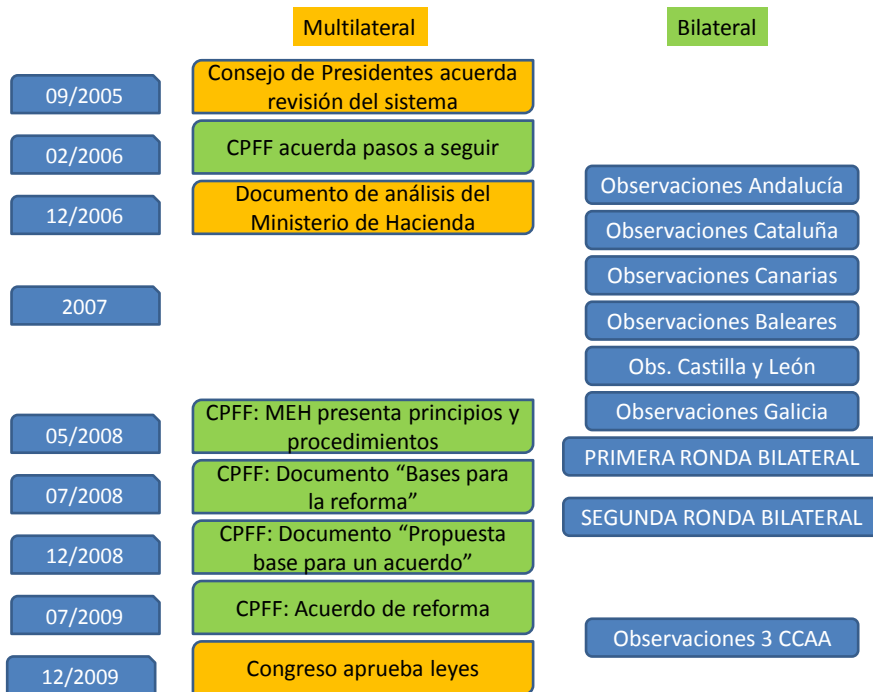
¹² “Problemática del Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común regulado en la Ley Orgánica 8/1980 y en la Ley 21/2001”.

¹³ Las ciudades de Melilla y Ceuta, situadas en el norte del continente africano, gozan de autonomía aunque no como Comunidades. El PP, partido opositor al partido del gobierno central (PSOE), gobernaba en ese momento en las seis CCAA que se abstuvieron y en las ciudades de Melilla y Ceuta –la única del PP que votó por el acuerdo–.

¹⁴ La ley orgánica requiere de mayoría absoluta, la ley ordinaria sólo de mayoría simple, aunque poseen el mismo rango.

La ilustración siguiente muestra el proceso de negociación a través de las dos vías, multilateral y bilateral:

Ilustración 1. Proceso de negociación del sistema de financiación español



Elaboración propia.

2.4. Contenido del acuerdo de 2009

La reforma de 2009 se estructura en torno a cuatro ejes básicos:

1. *Refuerzo de las prestaciones del Estado del Bienestar en el marco de la estabilidad presupuestaria.* Se refuerzan los criterios de distribución de los recursos fiscales, tomando en cuenta los cambios en cuanto a población al mismo tiempo que los criterios no poblacionales (dispersión, extensión territorial) y la ayuda a las personas en situación de dependencia (tercera edad, discapacitados), preservando el déficit público en niveles razonables que garanticen sostenibilidad, tomando en cuenta las exigencias de la Unión Europea en la materia.

2. *Incremento de la Equidad y la Suficiencia en la financiación del conjunto de las competencias autonómicas.* Se garantiza el *statu quo* –que ninguna CCAA reciba menos recursos de los que recibía antes de la reforma– no sólo para el primer año sino también para los subsiguientes, mediante un Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales. Se mejora la aplicación de variables (no poblacionales, segmentación de la población por grupos de edad para resaltar aquella en edad escolar y la tercera edad) para la medición de las distintas necesidades.

Se crean dos nuevos fondos, uno de competitividad y otro de cooperación. El primero de ellos se repartirá anualmente entre las CCAA con financiación per cápita inferior a la

media o a su capacidad fiscal, en función de su población ajustada relativa. Serán beneficiarias del segundo fondo aquellas CCAA que tengan un PIB per cápita inferior al 90% de la media o que tengan una densidad poblacional inferior al 50% de la densidad media o que tengan un crecimiento de población inferior.

3. Aumento de la Autonomía y la Corresponsabilidad. Se eleva la cesión de ciertos impuestos a las CCAA (del 33% al 50% del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, del 35% al 50% del Impuesto al Valor Añadido, del 40% al 58% de los Impuestos Especiales de Fabricación sobre bebidas alcohólicas, tabacos e hidrocarburos, confirmación de la cesión del 100% de la recaudación líquida del Impuesto sobre la Electricidad), incrementando también las capacidades normativas autonómicas sobre los tributos cedidos parcialmente. Se refuerza la participación y la colaboración recíproca entre las administraciones tributarias de las CCAA y la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

También se mejoran las entregas a cuenta y la liquidación definitiva. A estos efectos, las CCAA recibirán cada año la financiación correspondiente a las entregas a cuenta de cada uno de los impuestos y fondos que les sean de aplicación y, en el año en que se conozcan todos los valores definitivos de los citados recursos, la liquidación definitiva que corresponda, por diferencia entre el importe de los valores definitivos de los mismos y las entregas a cuenta percibidas.

4. Mejora de la Dinámica y Estabilidad del sistema y de su capacidad de ajuste a las necesidades de los ciudadanos. Se procede a una actualización anual de las variables que determinan las necesidades de financiación, además de una evaluación quinquenal de los elementos estructurales del sistema. En otras palabras, este último acuerdo significa que no se descarta una nueva modificación sustancial del sistema de financiamiento.

3. ACUERDOS QUINQUENALES: INDIA

El alcance de los acuerdos de tipo fiscal en la India está limitado básicamente al reparto de los recursos generados por el Estado. Para esto, una comisión creada constitucionalmente es constituida cada cinco años, aunque la misma puede tratar adicionalmente otros temas que no sean sólo de reparto de recursos fiscales. Esta comisión, denominada de Finanzas, no es sin embargo la única que decide sobre la distribución de recursos. Existen además recursos repartidos según criterios establecidos por una segunda comisión, la de Planificación, y otros recursos sectoriales que dependen de políticas sectoriales-ministeriales. Esto debido a la peculiaridad de la India que, si bien se constituye en un estado federal, es también constitucionalmente una economía planificada.

3.1. La Comisión de Finanzas

La Constitución de 1949 de la India, la cual ha sufrido numerosas enmiendas pero que nunca fue modificada totalmente, encomienda la creación de una Comisión de Finanzas (CF), cuyas tareas son básicamente cuatro:

1. Recomendar sobre el reparto de los ingresos netos generados por impuestos entre la Unión (el nivel central del Estado) y los Estados (nivel intermedio de gobierno), y la distribución de dichos ingresos entre los distintos Estados
2. Recomendar sobre los principios en los cuales se deben basar las subvenciones de ayuda a los Estados, por fuera del Fondo Consolidado de la India¹⁵
3. Recomendar sobre las medidas necesarias para aumentar el Fondo Consolidado de un Estado para complementar los recursos de los municipios y panchayats de dicho Estado¹⁶
4. Otorgar ayuda en cualquier otro asunto que el Presidente asigne a la Comisión en el interés de las finanzas.

Esta CF está constituida por un director y cuatro vocales designados por el Presidente del Estado. La elección de sus miembros está sujeta al cumplimiento de ciertos requisitos, los cuales están establecidos en un Acta, denominado “de la Comisión de Finanzas” en 1951. Estos requisitos, amplios y no restrictivos, son los siguientes cuatro:

1. Ser, haber sido, o estar calificado para ser designado juez de una Corte Suprema, o
2. Tener conocimientos especiales de las finanzas y cuentas gubernamentales, o
3. Tener amplia experiencia en materia financiera y de administración, o
4. Tener conocimientos especiales de economía.

Desde el año 1952 se han constituido 13 CF, y si bien no está prohibida la reasignación, las comisiones contaron cada vez con un director distinto. La última CF, la 13ª, convocada por el Presidente de la Unión en noviembre 2007, fue constituida para dar sus recomendaciones para el periodo 2010-2015 (que empezaba en abril de 2010 para ser más precisos). Las primeras sesiones de la Comisión empezaron en enero 2008, entregándose sus recomendaciones en diciembre de 2009, tal y como lo establecían los términos de referencia que se emiten para la constitución de cada CF y para definir los objetivos de la misma; es decir, el trabajo de la Comisión fue de aproximadamente 24 meses, empezando 28 meses antes del inicio del periodo de aplicación de sus recomendaciones.

La Comisión prepara un presupuesto propio, el cual es presentado a la secretaría del Ministerio de Finanzas y le permite actuar con independencia. Además, por ley, funge como un departamento del gobierno central. Por ejemplo la 13ª CF contó con 86 personas, entre cargos de administración (incluyendo hasta cinco choferes y cinco mensajeros), de gestión y de investigación (10 economistas y cuatro asistentes de investigación) y pudo contratar distintos trabajos de investigación, aunque tuvo problemas de corte administrativo que retrasaron el inicio de sus labores por dos meses, como por ejemplo, falta de una oficina y retrasos en la contratación de personal.

Cabe mencionar que el reporte del Consejo Interestatal¹⁷ de 2010 reclamó una mayor participación de los Estados en la preparación de los términos de referencia de las futuras

¹⁵ El Fondo Consolidado lo componen los recursos tributarios y no tributarios y préstamos, cuyo gasto debe obligatoriamente ser autorizado por el parlamento (Art. 266 de la Constitución india).

¹⁶ Los panchayat son administraciones locales de carácter preeminentemente rural. Esta tarea fue agregada a la Constitución en las enmiendas n. 73 y 74 (1992).

¹⁷ El Consejo Interestatal se creó el año 1990 como instancia de coordinación entre los Estados, con objetivos más amplios que el Consejo Nacional de Desarrollo, el cual es otra instancia de coordinación intergubernamental que también agrupa a las máximas autoridades de la Unión y de los Estados, este último estando sin embargo más enfocado en los asuntos de planificación,

CF. También reclamó mayor participación en la constitución de la CF y en la elección de sus miembros.

3.2. La Comisión de Planificación y los gastos sectoriales

Además de la CF existen otros dos canales de ejecución de las políticas de ecualización y de transferencias entre niveles de gobierno. Éstos son la Comisión de Planificación y las políticas sectoriales ministeriales. La Comisión de Planificación no tiene un carácter constitucional pero decide el manejo intergubernamental de hasta un 11% de los ingresos brutos del nivel central (ver tabla 1), divididos en subvenciones y préstamos en un ratio de 30:70¹⁸. Esta Comisión también trabaja sobre periodos quinquenales, aunque estos no coinciden con los utilizados en la Comisión de Finanzas. El último informe preparado por la Comisión de Planificación fue hecho para el periodo 2007-2012.

Tabla 1. Transferencias de ingresos del nivel central a los Estados (% ingresos brutos del nivel central)

	Transferencias CF			Otras transferencias			Total transf. (3+6)
	Particip. impuestos centrales	Subvenciones	Total transf. CF (1+2)	Subvenciones planificadas	Subvenciones no planificadas	Total otras transf. (4+5)	
	1	2	3	4	5	6	7
FC-VIII (1984-89)	20.25	2.52	22.77	13.56	1.54	15.10	37.86
FC-IX (1989-95)	21.37	3.42	24.79	14.49	1.06	15.55	40.33
FC-X (1995-2000)	22.22	2.34	24.56	10.57	0.67	11.24	35.79
FC-XI (2000-2005)	20.59	3.88	24.47	10.10	0.70	10.80	35.27
FC-XII (2005-10)	21.75	4.45	26.20	10.99	1.32	12.31	38.51

Fuente: 13ª Comisión Financiera (2009). Elaboración propia.

La Comisión Interestatal, en sus recomendaciones del año 2010, planteó que se haga un esfuerzo de sincronización entre ambos periodos. Para Rao et al. (2008), no sólo la falta de sincronía sino la división misma entre las recomendaciones de la CF y de la Comisión de Planificación derivan en consecuencias negativas:

- existiría una desconexión entre los gastos de inversión y de mantenimiento
- el que cada comisión siga sus propios objetivos perjudicaría el tratamiento global de los objetivos de ecualización
- la preferencia por grandes planes de inversión significa una provisión deficiente para mantenimiento, lo cual se traduce en menor productividad
- existiría mayor discrecionalidad en la asignación de transferencias, en perjuicio de aquellas realizadas según fórmula de distribución.

incluyendo el Plan Nacional. El reporte del Consejo Interestatal fue hecho más específicamente por la Comisión de Estudio de las Relaciones Centro-Estados creada por el Consejo.

¹⁸ Estos porcentajes son en realidad decididos en el Consejo Nacional de Desarrollo.

Finalmente, hay que agregar a estos dos grandes grupos las transferencias efectuadas directamente por ciertos ministerios de la Unión, cuyo monitoreo por parte de la Comisión de Planificación no estaría siendo efectivo, convirtiéndolos en herramientas codiciadas por los ministerios por su uso discrecional (Singh, 2004). Estos ministerios estarían, según el reporte de la Comisión Interestatal, invadiendo áreas reservadas para los Estados y serían los principales responsables de la no reducción de estas transferencias denominadas “Proyectos de Auspicio Centralizado” (“*Centrally Sponsored Schemes*”). Esta Comisión ha recomendado también la reducción de la cantidad de estos proyectos, para su traspaso al esquema de la Comisión de Planificación.

3.3. Contenidos de las recomendaciones de la 13ª CF

Los términos de referencia de la 13ª CF, además de incluir las tres labores definidas por la Constitución (reparto entre niveles de gobierno de los ingresos de la Unión, reparto de las subvenciones y aumento de las finanzas locales), piden a la misma revisar las finanzas de la Unión y de los Estados, “teniendo en cuenta el desempeño de la Acción de Alivio y de Consolidación de la Deuda de los Estados 2005-2010 (recomendada por la 12ª CF) y sugiriendo medidas para mantener una situación fiscal estable y sostenible consistente con un crecimiento equitativo”. En sus recomendaciones, la CF debía tomar en cuenta los siguientes elementos (limitantes):

1. Los recursos del gobierno central y de los Estados para el periodo 2010-2015, en base a la información de 2008-2009
2. Las necesidades del gobierno central, incluyendo el apoyo presupuestario al plan central y estatal y otros recursos comprometidos
3. El objetivo de equilibrar ingresos y gastos de los Estados y de la Unión, pero además, el de generar superávits para la inversión en capital
4. El esfuerzo fiscal de la Unión y el Estado y la posible movilización de recursos para aumentar los ratios impuestos/PIB para la Unión e impuestos/Producto Estatal Bruto para los Estados
5. El impacto de la propuesta de implementación del Impuesto a Bienes y Servicios¹⁹, incluyendo el impacto sobre el comercio exterior
6. La necesidad de mejorar la calidad del gasto público para obtener mejores productos y resultados
7. La necesidad de gestionar la ecología, el medio ambiente y el cambio climático de manera consistente con el desarrollo sostenible
8. El gasto no salarial de mantenimiento de bienes de capital y de mantenimiento en esquemas planificados, y las normas sobre cuya base se recomienda cantidades específicas para el mantenimiento de los bienes de capital y la manera de monitorear este gasto
9. La necesidad de asegurar la viabilidad de proyectos de irrigación, proyectos energéticos, emprendimientos públicos, incluyendo el cobro de tasas y la adopción de medidas para promover la eficiencia
10. Se tomará como base poblacional aquella de 1971²⁰

¹⁹ Este impuesto reemplazaría distintos impuestos indirectos, algunos aplicados en cascada y no acreditables, rebajando la carga tributaria de las empresas pero al mismo tiempo subiendo la presión tributaria global (ver experiencia australiana). El mismo tendría un tramo nacional y otro estatal, de manera similar a ciertos impuestos cedidos españoles. Debido a constantes negociaciones, su aplicación, en principio programada para abril 2010, ha sido pospuesta a abril 2011.

²⁰ Se usa el censo de 1971 para castigar de cierta manera a aquellos Estados que, en términos relativos, han hecho menos esfuerzos para controlar su crecimiento demográfico. Sin embargo,

11. La CF podrá revisar los recursos comprometidos en el Acta de Gestión de Desastres de 2005, el Fondo de Alivio de Calamidades y el Fondo Nacional de Contingencias para Calamidades
12. La CF revisará la hoja de ruta para el ajuste fiscal y sugerirá una hoja de ruta revisada, en miras de mantener, para 2010-2015, lo ganado en cuanto a consolidación fiscal²¹.

Para Rao et al. (2008), las labores asignadas a las distintas CF, sobre todo después de la 9ª CF, sobrepasan el estricto mandato constitucional. Es decir:

- Las labores de estabilización macroeconómica son parte de las responsabilidades del gobierno central, estas no deberían ser traspasadas a la CF. Compensar las asimetrías verticales y horizontales es la tarea de la CF, dentro de una economía estable. Las preocupaciones macroeconómicas han ido desplazando las prioridades desarrollistas;
- Los términos de referencia no deberían establecer la obligatoriedad de un enfoque normativo (punto 8 anterior), ya que la Comisión tiene que aplicar su propio enfoque y metodología;
- El mandato constitucional de “cualquier otro asunto” no debería verse como una cláusula residual. El gobierno central ha desarrollado una tendencia a delegar a la CF distintos problemas que no puede resolver por sí mismo; esto sólo distrae a la Comisión del cumplimiento de sus tareas principales;
- Algunos términos de referencia de pasadas CF limitaban el accionar de las mismas, al especificar que debían estudiar sólo los gastos no planificados, aunque la Constitución no hace ninguna distinción entre gastos planificados y no planificados²².

Singh (2004) coincide en que los términos de referencia presidenciales para la CF darían a esta un alcance muy restrictivo si se centraran sólo en los gastos no planificados, agregando que la metodología de la Comisión en cuanto a transferencias (basada en el cierre de brechas) ha reducido la disciplina fiscal de los Estados y trabajado poco en la reducción de las inequidades interestatales.

3.4. Negociaciones de la 13ª CF

Si bien las reuniones de la CF son reservadas –se realizaron 123 reuniones internas entre enero 2008 y diciembre 2009–, la CF realiza numerosas consultas externas, las cuales son voluntarias ya que no son parte ni del mandato constitucional ni de los términos de referencia de su convocatoria:

- Se efectuaron seis reuniones con grupos de economistas, incluyendo reuniones en el Banco de la Reserva de India (Banco Central) y en la Academia de

esto representa una distorsión global de casi el 100%, al haberse duplicado la población con respecto a los datos del último censo oficial de 2001.

²¹ Este último punto fue agregado en agosto 2008, modificando los términos de referencia hechos en noviembre 2007.

²² Los gastos planificados son aquellos ligados a la planificación sectorial y funcional, consistentes con prioridades y metas nacionales, por lo que excluyen la mayoría de los gastos corrientes y gastos de capital (mantenimiento, deuda). En ciertos casos también existen gastos corrientes en la cuenta de gastos planificados, por lo que la separación entre ambas categorías puede ser algo difusa. El Consejo Interestatal recomendó la constitución de un comité de expertos para estudiar la validez de la distinción entre ambas categorías.

Administración del Desarrollo del Estado de Maharashtra²³. En estas reuniones participaron economistas de Universidades, de la Confederación de Industrias, ex-autoridades económicas de la Unión y de diversos Estados, de institutos de investigación, del instituto de estadísticas y de otras agencias de la Unión, y miembros de las CF 6^a, 7^a, 9^a, 10^a, 11^a y 12^a (es decir, de las pasadas comisiones constituidas hasta 35 años atrás)

- Se realizaron talleres con temáticas específicas: “finanzas para el autogobierno local”, “disparidades intra e interestatales”, “empoderamiento de los panchayat”, “desarrollo de índices de buena gobernanza para los Estados”
- Se realizó una reunión con el sector empresarial del Estado de Maharashtra y dos conferencias sobre “problemas y perspectivas para el desarrollo de las áreas fronterizas (los Estados limítrofes)” y “perspectivas macroeconómicas y fiscales a mediano plazo”
- La CF se reunió con los ministros de finanzas de 26 de los 28 Estados y con cada uno de los 28 secretarios de contabilidad de los 28 Estados de la Unión a lo largo de todo un año (mayo 2008-abril 2009)
- Reuniones con el Comité de Planificación y los 29 ministerios del gobierno central
- Visitas a los 28 Estados de la Unión y, para cada uno de los Estados, reuniones con los 28 primer ministros y con cuatro grupos específicos: representantes gubernamentales estatales, representantes locales, representantes de industria y comercio y representantes de partidos políticos
- La CF también visitó los Estados Unidos, donde realizó encuentros con representantes del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional (con estudios de caso sobre Brasil y Sudáfrica), y el Canadá, con reuniones con el gobierno federal y los gobiernos provinciales de Quebec y Ontario
- 68 autoridades y personalidades públicas convocaron al director de la comisión.

En cuanto a trabajos, se realizó una convocatoria abierta, a organizaciones, instituciones y público en general, para recibir sugerencias en cuanto a los contenidos de los términos de referencia (es decir se recibió insumos sobre los temas sobre los cuales la comisión tenía que dar recomendaciones), los cuales son de carácter público. Además, se comisionó 31 estudios a 22 instituciones distintas²⁴. Estos estudios abarcaban la totalidad de los temas incluidos en los términos de referencia de la 13^a CF.

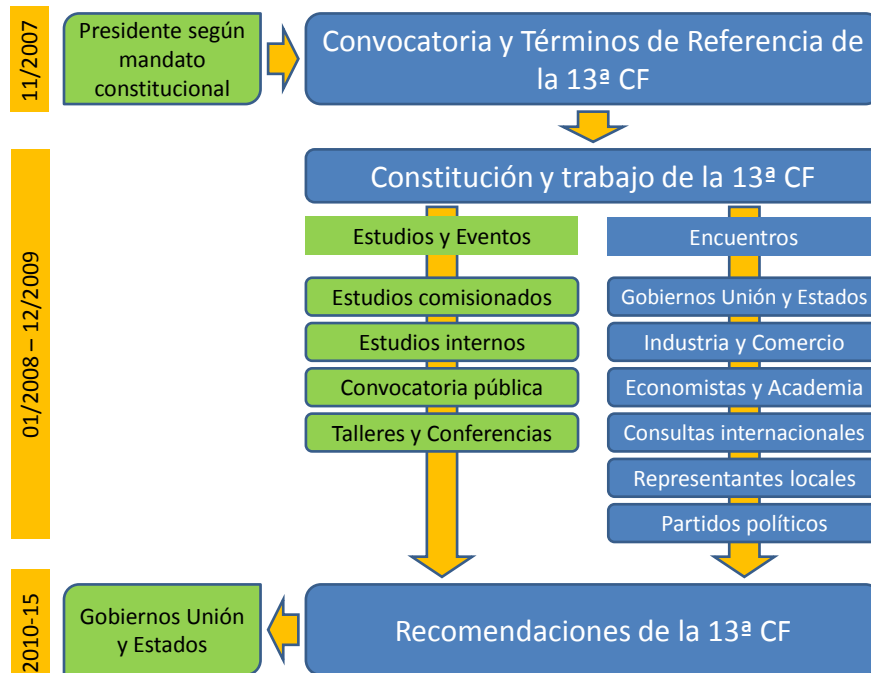
Las recomendaciones de la CF en India pueden no ser aplicadas por los distintos gobiernos. Pero de manera general sí existe una aceptación de éstas; están los precedentes y una institucionalidad de 60 años de aplicación de las recomendaciones. El alcance de las mismas puede ser incluso constitucional. Por ejemplo, las recomendaciones de la 10^a CF sobre el reparto de impuestos entre la Unión y los Estados derivaron en la 80^a reforma constitucional en el año 2000.

El proceso global efectuado por la 13^a CF puede ilustrarse de la siguiente manera:

²³ Maharashtra es el segundo Estado más poblado y el tercero más grande en extensión. También es el que más aporta al PIB nacional, con un 13% en 2006. Su capital es Mumbai (antes Bombay), la ciudad más poblada de la India y el centro financiero de la Unión.

²⁴ Dos de estos estudios fueron realizados por personal de la misma 13^a CF.

Ilustración 2. Proceso de negociación de las recomendaciones fiscales en India



Elaboración propia.

4. ACUERDOS GLOBALES: AUSTRALIA

Australia es un Estado Federal donde las negociaciones en cuanto al régimen fiscal se realizan entre el gobierno federal y el nivel intermedio, compuesto por seis Estados y dos Territorios²⁵. En este caso, no existe una periodicidad preestablecida para las distintas negociaciones, por lo que en los últimos 20 años sólo se han realizado dos grandes reformas fiscales, a las cuales hay que agregar varios arreglos menores.

4.1. Comisiones y consejos técnicos

Existen dos instancias de carácter técnico, la *Commonwealth Grants Commission* (CGC) y el *Australian Loan Council* (ALC), que se ocupan de las transferencias y del endeudamiento respectivamente.

La CGC fue legalmente establecida en 1933 con un claro objetivo de eculización, aun sin ser este un mandato constitucional. El rol de la CGC es el de emitir recomendaciones al gobierno federal sobre la manera de estructurar las distintas transferencias desde el nivel federal hacia los Estados, para lograr una eculización horizontal. Al igual que para la CF en el caso indio, el accionar de la CGC está delimitado según los términos de referencia emitidos por el Tesorero de Australia, figura equivalente a la de un Ministro de Finanzas.

²⁵Estados y Territorios se diferencian principalmente en el hecho que la legislación federal puede anular cualquier decisión legislativa de los Territorios, pero sólo puede anular las leyes estatales en aquellas áreas establecidas en la sección 51 de la Constitución australiana.

Estos términos de referencia son previamente consultados con los respectivos tesoreros de los Estados y Territorios. Aunque la CGC reporta al gobierno federal, las recomendaciones son posteriormente propuestas en las reuniones anuales de los Tesoreros del gobierno federal, de los Estados y de los Territorios (el consejo ministerial).

En este caso peculiar, es el acuerdo mismo, en este caso el Acuerdo Intergubernamental de Reforma de las Relaciones Fiscales Commonwealth-Estados de 1999, el que creó el Consejo de Ministros compuesto por los mencionados tesoreros²⁶. Este Consejo velaría por el cumplimiento del acuerdo, pero derivaría en todo caso aquellos temas mayores al Consejo de Gobiernos Australianos.

Desde el acuerdo de 1999, la tarea principal de la CGC es la distribución entre Estados y Territorios del 100% de los ingresos generados por el Impuesto sobre bienes y servicios, creado por el mismo acuerdo y que eliminó algunos impuestos de carácter estatal juntándolos en un solo impuesto de carácter federal. De manera general, el desequilibrio vertical existente en Australia, donde un 81% de los ingresos del sector público pero sólo un 61% de los gastos corresponde al gobierno federal, hace más complejo el rol de la CGC. Para el año 2007, un 55% de los ingresos totales de los Estados y Territorios era recibido a través del gobierno federal (CGC, 2008).

Según sus estatutos de 1973, la CGC consta de un Director y de por lo menos dos otros miembros, los cuales son contratados por un periodo que varía entre uno a cinco años con posibilidad de recontractación; también existe la posibilidad de que puedan ser contratados a medio tiempo, lo que ocurre actualmente con su Director y sus cuatro miembros. El trabajo de la CGC se hace en consulta con los Estados pero sus recomendaciones no están determinadas por éstos. La CGC puede inclusive pedir testimonios o declaraciones bajo juramento de aquellas personas que crea conveniente. Existen penalidades si la persona requerida no declara y penas de prisión para quien dé falso testimonio.

Por su parte, el ALC, creada en 1927, se constituye formalmente no en una agencia independiente, como la CGC, sino como un Consejo de Ministros Commonwealth-Estados, en el cual son miembros todos los Tesoreros del gobierno federal y de los gobiernos del nivel intermedio. El ALC regula el endeudamiento tanto de la Federación como de los Estados. La metodología para determinar los límites al endeudamiento subnacional ha ido evolucionando hasta el último acuerdo de 1994, donde se decidió que cada Estado fijaría su asignación de endeudamiento anual, de acuerdo a sus respectivos superávits/déficits. El ALC analiza luego las implicaciones del importe agregado. Desde 1994 hasta el presente, El ALC ha aprobado todas las asignaciones sin cambios.

4.2. El COAG y el acuerdo de 2008

El Consejo de Gobiernos Australianos (COAG, por sus siglas en inglés), creado en 1992, es el foro intergubernamental de más alto nivel en Australia. El COAG incluye a las primeras autoridades de los gobiernos federales y sub nacionales, el Primer Ministro, los *Premier* estatales y *Chief Minister* territoriales, además del Presidente de la Asociación de

²⁶El Consejo de Ministros para las Relaciones Financieras Commonwealth-Estados creado en junio de 1999 fue rebautizado como el Consejo de Ministros para las Relaciones Financieras Federales por el Acuerdo de diciembre de 2008.

Gobiernos Locales. Su secretaría se encuentra en el Departamento del Primer Ministro y del Gabinete. El rol del COAG es el de iniciar, desarrollar y monitorear la implementación de reformas públicas que son de importancia nacional y que requieren de una acción cooperativa. Este Consejo no se reúne periódicamente, sino que es convocado según requerimiento. Los resultados de cada uno de estas reuniones son posteriormente comunicados de manera pública. Aquellos acuerdos formales son entregados en forma de Acuerdos Intergubernamentales.

Además del COAG, también existe el más reciente Consejo para la Federación Australiana (CAF, por sus siglas en inglés) creado en el año 2006. El CAF es una instancia asociativa que sólo reúne a los *Premier* estatales y *Chief Minister* territoriales y ha tenido un rol primordial en las negociaciones pre-COAG en la última reforma del sistema de salud australiano en abril 2010.

Las decisiones del COAG no requieren un consenso total. El último proceso sobre la reforma del sistema hospitalario y de salud de 2010 es prueba de ello. El Estado de Western Australia rechazó el acuerdo, por lo que las negociaciones entre este Estado y el gobierno federal prosiguen. En cambio, la última gran reforma fiscal, el Acuerdo Intergubernamental sobre las Relaciones Financieras Federales de diciembre de 2008, sí logró la unanimidad. El acuerdo de 2008 ha sido relativamente rápido, aunque los orígenes del mismo provenían ya desde principios de la década. El año 2001, tres Estados, Victoria, New South Wales y Western Australia²⁷, expresaron su disconformidad con el sistema fiscal y comisionaron un estudio específico, denominado el Reporte Garnaut-FitzGerald en honor a sus autores y presentado en 2002, que concluía que el sistema fiscal australiano “no estaba siendo desarrollado sobre la base de los principios de eficiencia, equidad, simplicidad y transferencia” (Review of Commonwealth-State Funding, 2002).

Recién en su reunión de marzo de 2008, y siguiendo recomendaciones de los distintos Tesoreros federal y estatales, el COAG definió los elementos clave a ser incluidos en el nuevo acuerdo, el cual fue programado para finales del mismo año. El trabajo fue asignado a los mismos Tesoreros y a grupos de trabajo dentro del mismo COAG y estaría acompañado de otros cinco o seis acuerdos nacionales sectoriales en las áreas de salud, vivienda, educación, empleo y discapacidad²⁸. En la reunión de julio del 2008, el COAG simplemente se limitó a revisar los avances en la consecución del acuerdo nacional. Entre marzo y julio se habían realizado avances en los grupos de trabajo de las áreas de salud, productividad, vivienda, poblaciones indígenas, además de una conferencia ministerial sobre discapacidad; todas estas reuniones proveyeron al COAG de documentos preliminares sobre los objetivos, metas, resultados y medidas de desempeño para los respectivos acuerdos.

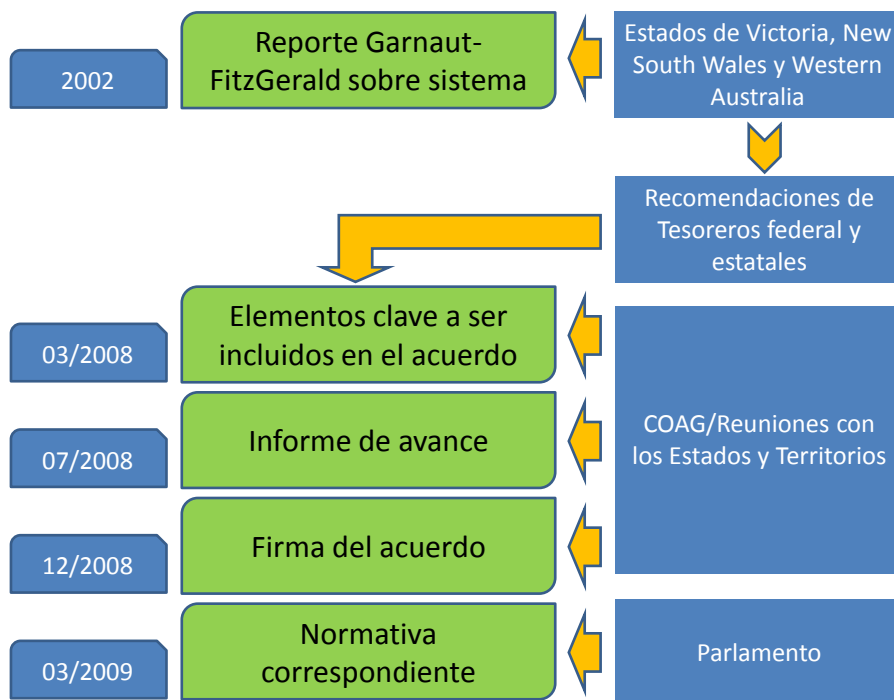
Finalmente, en noviembre de 2008 -aunque el documento final fue oficializado en diciembre- se llegó al acuerdo unánime sobre la reforma del sistema fiscal intergubernamental australiano, que reemplaza al acuerdo de 1999. El acuerdo ha sido recogido por el parlamento en el Acta (legislación) sobre las Relaciones Financieras

²⁷ Históricamente, Victoria y New South Wales han sido los Estados más “ricos” que han transferido recursos al resto de los Estados; debido al crecimiento de sus regalías sobre explotación de recursos naturales, Western Australia pasó gradualmente a ser el tercer Estado donante.

²⁸ Los acuerdos finales fueron finalmente seis, agregándose a estos cinco el área de poblaciones indígenas.

Federales de marzo de 2009, para su aplicación desde el 1º de abril del mismo año. Esta norma será sin embargo reformada en el futuro debido al acuerdo sobre el nuevo sistema de salud de abril de 2010.

Ilustración 3. Proceso de negociación del acuerdo fiscal en Australia



Elaboración propia.

4.3. Contenidos y seguimiento del acuerdo de 2008

El acuerdo de 2008, que incluye principios, objetivos y programas, implementa un nuevo marco para las relaciones financieras federales, lo cual permite a las contrapartes “colaborar en el desarrollo de políticas públicas y provisión de servicios y facilitar la implementación de reformas económicas y sociales” (Council of Australian Governments, 2008). Los principios en los cuales se basa el acuerdo son:

1. Reconocimiento de la responsabilidad originaria para la provisión de servicios por parte de Estados y Territorios
2. Enfoque especial en la mejora del bienestar de los australianos, aclarando roles y responsabilidades de las contrapartes
3. Acción federal coordinada, a través del COAG
4. Rendición de cuentas
5. Apoyo financiero desde el gobierno federal hacia los Estados y Territorios
6. Mayores incentivos para la reforma económica y social.

Los objetivos del acuerdo son, por su lado:

- Arreglos cooperativos, incluyendo responsabilidades y roles claramente definidos y arreglos financieros justos y sostenibles
- Mejor rendición de cuentas a través de reportes de desempeño estandarizados, más simples y transparentes por parte de todas las jurisdicciones, con un enfoque hacia resultados, provisión eficiente de servicios y reportes públicos oportunos

- Administración reducida y gastos conforme a la norma
- Mayores incentivos para implementar reformas económicas y sociales
- Pago del Impuesto a Bienes y Servicios equivalente a los recursos generados por el mismo
- Ecuilibración de las capacidades fiscales entre Estados y Territorios.

Adicionalmente, el acuerdo consta de seis programas que detallan de mejor manera las líneas de acción. Estos programas son:

1. *Arreglos institucionales.* Se reafirma el rol del COAG y se crea el Consejo de Ministros para las Relaciones Financieras Fiscales, el cual es el encargado del seguimiento de la implementación del acuerdo. Este Consejo de Ministros también brinda recomendaciones al COAG en materia fiscal, llegando a sus acuerdos por unanimidad. Se acuerda que cualquier cambio en el Impuesto a Bienes y Servicios debe también ser aceptado por unanimidad. Se modifican algunos principios del “Esquema de Propietarios de Vivienda por Primera Vez”.

2. *Reforma impositiva.* Todas las contrapartes se comprometen a abolir, hasta julio de 2013, aquellos impuestos mencionados en el acuerdo de 1999 que creó el Impuesto a Bienes y Servicios. Las contrapartes reconocen la necesidad de una futura reforma impositiva, como parte de la mejora de las relaciones financieras federales.

3. *Rendición pública de cuentas e informes de desempeño.* Se dan las pautas para la definición de los indicadores de desempeño, la recolección y el análisis de la información necesarios para el reporte de desempeño de los distintos acuerdos nacionales. Las contrapartes reconocen como prioridad el desarrollo de un nuevo sistema nacional de reportes de desempeño, para lo cual se brindará información estandarizada que permita las comparaciones.

4. *Arreglos en cuanto a pagos.* Se simplifica el sistema de pagos desde el gobierno federal hacia los Estados y Territorios. Los Pagos Nacionales con Objetivos Específicos (SPP por sus siglas en inglés, básicamente transferencias condicionadas) se limitan a cinco²⁹, los cuales corresponden a los respectivos acuerdos nacionales (menos aquel sobre poblaciones indígenas). No se condicionará el reparto intra sectorial estatal de cada uno de los SPP. Se determinan los factores de reparto de cada uno de ellos. Se regulan además otras transferencias específicas y el reparto del Impuesto a Bienes y Servicios según las recomendaciones de la CGC.

5. *Política pública y objetivos de la reforma.* Se redefinen los aspectos inherentes a los acuerdos nacionales. Por ejemplo, estos ya no tendrán una duración fija y estarán focalizados en el cumplimiento de metas, sus resultados deben estar ligados a sus objetivos. Los acuerdos definirán los roles específicos de las contrapartes además de los indicadores de desempeño y los mecanismos de rendición de cuentas. Los acuerdos específicos (*national partnerships*) deberán claramente estar ligados a proyectos en base a objetivos nacionales o prioridades de gasto de la Federación. Estos sí tendrán una duración específica.

6. *Acuerdos nacionales.* Se determinan seis acuerdos nacionales en las siguientes áreas: salud, educación, empleo, discapacidad, vivienda y población indígena.

²⁹En el pasado se llegó a tener más de 90 tipos de transferencias condicionadas.

El seguimiento del acuerdo, aunque el mismo tiene actualmente menos de dos años de duración, ha sido permanente. El Consejo de Ministros está en funcionamiento. Los estímulos fiscales relacionados con los acuerdos nacionales sobre empleo y vivienda aplicados en el presupuesto 2009-2010 han ayudado a la recuperación de la economía australiana en un clima internacional de recesión. Se han finalizado 16 acuerdos específicos, que se suman a los seis acuerdos nacionales. Se ha implementado el nuevo sistema de pagos desde el gobierno federal a los Estados y Territorios. En mayo de 2010, se presentaron los primeros pasos de la agenda de 10 años para la reforma fiscal (Commonwealth of Australia, 2010). El único contratiempo a la reforma es en la actualidad el rechazo del Estado de Western Australia a la reforma del sistema de salud.

5. EL PACTO FISCAL TOTAL: LA EXPERIENCIA GUATEMALTECA

El año 1996, entre Navidad y Año Nuevo se firmó el Acuerdo de Paz Firme y Duradera, el doceavo y último de los Acuerdos de Paz suscritos en Guatemala entre 1991 y 1996, por los cuales se daba fin a más de treinta años de enfrentamiento armado. En el Acuerdo de Paz Firme y Duradera, se citaba como objetivos del Estado guatemalteco la elevación de la recaudación tributaria y la priorización del gasto público hacia la inversión social. El Estado sería además el orientador del desarrollo nacional, fuente de inversión pública y proveedor de servicios básicos. La paz se cimentaría sobre un desarrollo socioeconómico participativo orientado al bien común. Precedentemente, el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria de mayo de 1996 mencionaba ya dos ejes que debían ser abordados en el tema fiscal:

- Modernización de la administración pública, a través de la descentralización y desconcentración, la fiscalización y la profesionalización de los servidores públicos;
- Fortalecimiento de las políticas fiscal, presupuestaria y tributaria, con metas de recaudación, de lucha contra la evasión y la defraudación y fortalecimiento de la administración tributaria.

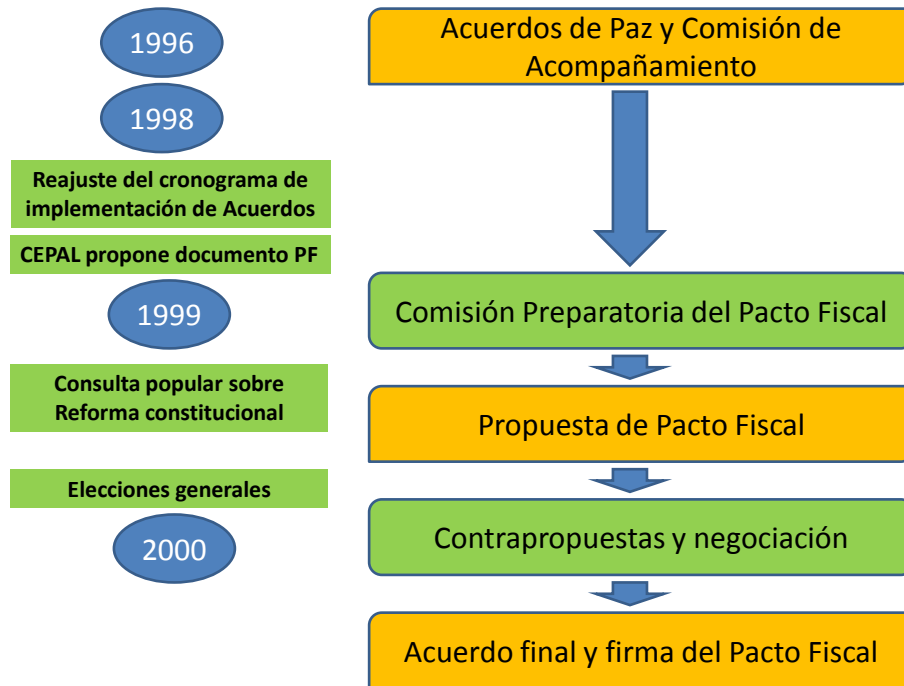
Todos estos aspectos estaban enmarcados en el Cronograma para la Implementación, Cumplimiento y Verificación de los Acuerdos de Paz, que establecía un plazo de cuatro años, hasta el año 2000, para el logro de los distintos objetivos en materia fiscal. Sin embargo, el año 1998 se procedió a modificar el calendario, moviendo sobre todo la fecha de alcance de la meta tributaria: el Gobierno se había comprometido en los acuerdos de 1996, a que antes del año 2000, la carga tributaria en relación al PIB se haya incrementado en por lo menos un 50% con respecto a la carga tributaria de 1995. Sin embargo, en la realidad, no se ha logrado cumplir con dicha meta hasta el día de hoy.

El mismo año 1998 la CEPAL publica su libro “El Pacto Fiscal: Fortalezas, debilidades, desafíos”, el cual sería una de las bases del inicio de la concertación del PF guatemalteco (no existía mandato alguno en los Acuerdos de Paz para la constitución de un pacto fiscal). Para esto una comisión específica, la Comisión Preparatoria del Pacto Fiscal (CPPF), es creada por la Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz³⁰ y

³⁰ Esta comisión fue la instancia político-técnica era la encargada de velar el cumplimiento d los acuerdos y de su cronograma. La misma estaba compuesta por las partes firmantes de los

designada como la encargada de preparar una propuesta base de carácter técnico. A diferencia de otro tipo de negociaciones, esta propuesta bautizada “Hacia un Pacto Fiscal en Guatemala” fue socializada con cerca de 180 organizaciones e instituciones de distinto tipo. De estas organizaciones—entre las cuales estaban sindicatos y cooperativas, pequeños y medianos empresarios, cámaras empresariales, organizaciones no gubernamentales, iglesias, organizaciones de mujeres, indígenas y campesinas, universidades y centros de investigación—, 131 efectuaron hasta 48 propuestas en base al documento de la Comisión Preparatoria³¹.

Ilustración 4. Cronología del Pacto Fiscal en Guatemala, 1996-2000



Elaboración propia.

El proceso no careció de detractores. Nuila (2004) argumenta que para la mesa política de la paz (gobierno y oposición), el proceso de negociación del PF, como novedosa temática, suponía un ingenioso mecanismo para oxigenarse, puesto que su metodología concertista empezaba ya a dar signos de agotamiento. Además, el inicio de las negociaciones del PF coincidía con las preparaciones electorales para las elecciones presidenciales, legislativas y municipales de noviembre de 1999, por lo que tanto oficialismo como oposición podían aprovechar del mismo para mejorar su imagen pro-consensos. Las instituciones financieras nacionales también vieron al PF como una posible excusa para que el gobierno incumpla los objetivos de carga tributaria adquiridos con anterioridad al proceso de negociación (Fuentes y Cabrera, 2006).

El año 2000, después de un año de negociación, se logró el Pacto Fiscal dentro de lo que se denominó el “Foro Nacional para el Pacto Fiscal”, con la firma de más de 100

acuerdos, ciudadanos representantes de la sociedad civil y un representante de la misión de verificación internacional de las Naciones Unidas.

³¹ Fuentes y Cabrera (2005).

organizaciones y de los tres poderes del Estado, manteniendo la estructura de la propuesta inicial, que incluye una lista de principios y compromisos.

5.1. El proceso preparatorio de negociación del PF

En Guatemala, la existencia de la comisión político-técnica, la CPPF, de composición plural, con el gobierno y la principal fuerza opositora presentes, además de cuatro profesionales y la misión de observación internacional, siguió cuatro criterios³²:

1. Pluralidad
2. Equilibrio
3. Credibilidad
4. Alta competencia técnica.

Esta comisión fue propiciada por una comisión anterior, aquella de Acompañamiento a los Acuerdos de Paz la cual cumplía ella misma los dos o tres primeros criterios precedentes, al estar conformada por:

- Una representación paritaria de las Partes en las negociaciones de paz
- Cuatro ciudadanos de diversos sectores, invitados de común acuerdo entre las partes en las negociaciones de paz
- Un representante del Congreso de la República
- El Jefe de la misión de verificación internacional de las Naciones Unidas, con voz pero sin voto.

Es decir, la misma composición de la CPPF, la cual elaboró el documento de propuesta significó una negociación previa entre las dos partes firmantes del proceso, representadas dentro de la Comisión de Acompañamiento, sobre todo en la elección de las cuatro personalidades que debían cumplir los cuatro criterios mencionados.

La CPPF realizó el trabajo de preparación de la propuesta durante 10 meses (marzo-diciembre 1999), en base a estudios técnicos, un proceso de discusión y de consultas, tanto departamentales (territoriales) como sectoriales. La CPPF no ha sido quién ha dirigido el posterior proceso de negociación en sí, terminando su rol principal con la presentación de la propuesta.

5.2. La negociación del PF

La Comisión de Acompañamiento realizó una amplia convocatoria para que las distintas organizaciones e instituciones pudieran reaccionar ante el documento de propuesta. El volumen de respuestas (48 en nombre de 131 instituciones) llevó a la creación de un equipo específico técnico encargado de la sistematización de las contrapropuestas, identificando todas las convergencias y divergencias en torno al documento de trabajo. El trabajo identificó consensos en un 75% de la propuesta y disensos en el 25% restante.

La Comisión de Acompañamiento vio en el 25% de disensos como la clave que daría la orientación y otorgaría naturaleza propia a la política fiscal nacional. Los temas de divergencia tocaron variedad de temas:

- Definición del equilibrio fiscal
- Suficiencia de recursos y logro de la meta de recaudación tributaria hasta el 2002
- Temporalidad de la reforma tributaria y eliminación de privilegios fiscales

³² Gobierno de la República de Guatemala (2000).

- Progresividad del sistema tributario y marco constitucional del mismo
- Prohibición sobre el Banco de Guatemala para financiar o avalar al poder ejecutivo.

En un primer momento, se identificaron dos grandes grupos de instituciones poseedoras de posicionamientos reconocidos como divergentes; es más, las posiciones entre estos dos grupos también se contraponían la una con la otra. Es por eso que en una primera instancia de negociación sólo se trabajó con estos grupos (por un lado los empresarios, por otro, instituciones académicas y de la sociedad civil). En esta instancia se buscó el acercamiento de ambas partes mediante la metodología del “penduleo”, que consiste en que la comisión se acerque a un grupo, anote su posicionamiento, luego vaya a reunirse con el segundo grupo, anote las convergencias y divergencias con el primer grupo, regrese con el primero con el posicionamiento del segundo grupo, y así repetidamente, sin juntar, en un principio a los dos actores. Esta instancia de negociación también es denominada “cabildeo” (Fuentes y Cabrera, 2005).

La segunda parte del proceso de negociación fue el mismo Foro Nacional por el Pacto Fiscal, el cual concluyó en la firma del PF por los siguientes actores:

- Universidades
- Empresarios (a través de su cámara, el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras - CACIF)
- Presidentes de los tres organismos del Estado
- Organizaciones sociales
- Partidos políticos
- Prensa
- Veedores internacionales, como testigos.

Finalmente, se decidió seguir trabajando en aquellos temas donde no se consiguió un consenso. En este caso, se logró consensuar el procedimiento para seguir tratando estos puntos, que correspondían sobre todo al tema tributario.

5.3. Contenidos del PF

El contenido del PF guatemalteco consta de cuatro grandes partes:

1. *Fundamentos políticos y económicos básicos del PF.* En esta parte se detallan los cinco fundamentos: visión de nación, visión de Estado, naturaleza de la política fiscal, desarrollo y crecimiento, integralidad de la política económica.
2. *Principios y compromisos del PF.* Los cuales están divididos en ocho secciones, y constituyen el núcleo del PF. Estas ocho secciones son: balance fiscal, ingresos del Estado, administración tributaria, gasto público, deuda pública, patrimonio público, evaluación y control, descentralización fiscal. Básicamente cada uno de los compromisos de acción tiene como respaldo un principio teórico específico.
3. *Procedimientos para la implementación de los acuerdos del PF.* En esta parte el Foro Nacional para el PF insta a las distintas instituciones del gobierno, apoyo e impulso a los acuerdos, y acuerda la creación de una Comisión de Estudio sobre el Marco Constitucional del Poder Tributario del Estado.³³

³³ Esta comisión estudiaría aquellos aspectos tributarios en los cuales no se llegó a consenso dentro del PF.

4. *Anexos.* Esta parte consta de dos anexos, el primero es una calendarización indicativa de los principios y compromisos del PF, el segundo es un resumen del proceso de concertación del PF.

Para un mejor análisis del PF guatemalteco, se pueden reorganizar los compromisos de la segunda parte del mismo en las grandes categorías ya adelantadas:

Tabla 2. Compromisos adoptados en el Pacto Fiscal de Guatemala, 2000

CATEGORÍA Y LÍNEA DE ACCIÓN	COMPROMISO	REF.*
INSTITUCIONES		
Administración tributaria	La Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) pondrá en vigencia un Código de Ética. Se creará un ente integrado – bajo el control del Ministerio Público y con participación de la Policía, el SAT y el Organismo Judicial–, que ataque la economía subterránea. La SAT fortalecerá su Unidad de Contribuyentes Especiales. La SAT utilizará un conjunto de indicadores de desempeño institucional ³⁴ .	III.2, III.5, III.6
Presupuesto	Se creará una unidad que cuantifique las operaciones cuasi-fiscales del Estado, para incluirlas al Presupuesto General.	IV.7
Deuda pública	El Ministerio de Finanzas y el Banco de Guatemala crearán una unidad conjunta para las operaciones de mercado abierto	V.3
Patrimonio público	El Congreso aprobará una ley para la integridad del patrimonio público y el castigo de su apropiación indebida	VI.3
Función pública	Se establecerá mecanismos para evaluar el desempeño ético de funcionarios. Se ejecutarán programas para el debido conocimiento de las leyes por parte de funcionarios. Se sugiere la aprobación de una Ley del Servicio Civil.	VII.1, VII.2, VII.7
Control	Se mejorará el Sistema Integrado de Administración Financiera-Sistema de Auditoría Gubernamental (SIAF-SAG).	VI.4, VII.3
Transparencia	El gobierno creará una comisión para preparar una propuesta de ley sobre el libre acceso a la información.	VII.6
RECURSOS Y PRESUPUESTO		
Déficit fiscal	El mismo se situará alrededor del 1% del PIB durante los años 2001-2003. Deberán establecerse metas de balance fiscal al inicio de cada gobierno.	I.1
Cuenta corriente fiscal	El superávit de la cuenta corriente fiscal debe alcanzar a por lo menos 3% del PIB a partir del año 2001.	I.2
Recaudación tributaria	Se realizará una sola reforma tributaria para llegar a la meta de carga tributaria para el año 2002 (12% del PIB). Esta reforma se hará el año 2000 y servirá para el periodo 2000-2004.	II.2, II.6
Ingresos no tributarios	Cualquier ingreso no tributario que exceda su tope (máximo 15% de los ingresos totales) será depositado al Fondo Común del Estado.	II.3

³⁴ En 2008 se establece dentro de la SAT un subsistema de evaluación de desempeño de sus recursos humanos; además de estos, existen indicadores tributarios financieros y, dentro de su política de rendición de cuentas, se ha construido un conjunto de indicadores de desempeño y evaluaciones de impacto de las acciones que realiza la Administración Tributaria (SAT, 2010).

GASTOS Y COMPETENCIAS		
Fondo Común del Estado	Su utilización atenderá las prioridades del PF, los lineamientos del Programa Multianual de Inversión Pública y el Programa Económico y Financiero de Corto Plazo.	II.3
Prioridades	Se dará cumplimiento a las metas del Acuerdo de Paz en materia de gasto en educación, salud, vivienda, justicia, seguridad y desarrollo rural.	IV.1
Gasto social	El gasto social prioritario no disminuirá, como proporción del PIB, en caso de ajustes del gasto público.	IV.3
Estructura del gasto	Se garantiza la progresividad: al tramo más bajo de ingreso le corresponderá una mayor proporción del gasto.	IV.4
Descentralización	Se revisarán leyes –Código Municipal, Código de Salud, Ley del Órgano Ejecutivo– para potenciar la delegación de competencias.	VIII.2
POLÍTICAS PÚBLICAS		
Educación ciudadana sobre tributos	El Estado y las organizaciones sociales elevarán la conciencia ciudadana sobre la importancia y la necesidad de tributos.	II.1
Gasto tributario	Se revisarán en el año 2000, privilegios, exenciones y exoneraciones fiscales con el objetivo de eliminarlos progresivamente. Los mismos se anotarán en el Presupuesto General del Estado. Todo nuevo privilegio debe ser provisional. Se recomienda a los organismos estatales no otorgar amnistías ni condonaciones fiscales.	II.4, III.5
Estructura tributaria	El sistema tributario deberá ser globalmente progresivo, en relación al ingreso del contribuyente.	II.5
Legislación tributaria	Hasta el año 2003 se preparará una propuesta que integre toda la legislación tributaria en un solo decreto legislativo.	II.7
Administración tributaria	La SAT reforzará sus procedimientos de cobro, control y fiscalización e introducirá gradualmente un sistema electrónico de declaraciones. La SAT verá políticas para ampliar la base tributaria. La SAT ampliará el uso de la declaración jurada y constituirá una base única de contribuyentes. La SAT presentará un informe anual al Congreso que incluya su POA y la cuantificación de la evasión	III.1, III.2, III.4, III.7
Defraudación y evasión tributaria	El Ministerio Público fortalecerá las acciones de persecución de delitos fiscales.	III.1
Inversión Pública (IP)	Se implementará un Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). A partir del 2001, se generará un Programa Multianual de Inversiones Públicas. EL SNIP incluirá indicadores de gestión, de eficiencia y eficacia. La IP no podrá ser menor al 4% del PIB por año.	IV.2, IV.5, IV.6
Deuda pública	La deuda pública neta debe situarse alrededor del 1% del PIB anual.	V.1
Propiedad pública	Se legislará el acceso, uso y protección de los bienes del Estado.	VI.1
Corrupción	Se ratificará la Convención Mundial contra el Soborno y la Convención Interamericana contra la Corrupción.	VII.4
Descentralización	El gobierno central iniciará acciones de descentralización hacia los gobiernos locales, contemplando competencias, recursos y capacidades.	VIII.1
MECANISMOS DE COORDINACIÓN Y DECISIÓN		
Evaluación tributaria	La Comisión de Finanzas del Congreso efectuará evaluaciones bianuales sobre los procesos impositivos, su percepción por parte del contribuyente, y posibles abusos.	III.3

Inversión Pública	El gobierno presentará ante un foro nacional con participación de centros universitarios y de investigación, empresarios, municipalidades, colegios profesionales y otros, su propuesta sobre la oferta y demanda de IP.	IV.5
Deuda pública	El Ministerio de Finanzas y el Banco de Guatemala presentarán al Congreso la aprobación de cupos de deuda pública. El Instituto de Fomento Municipal, conjuntamente con las municipalidades y en consulta con la sociedad civil, establecerá una metodología para establecer la capacidad de pago municipal.	V.2, V.4
Patrimonio público	El organismo ejecutivo presentará al Congreso un informe anual sobre la evolución del patrimonio público.	VI.2
Corrupción	El Estado y la sociedad asumirán compromisos para combatir la impunidad y la corrupción.	VII.4
Auditoría social	La sociedad civil fortalecerá las redes cívicas de contraloría social, realizando un informe anual que incluya estudios sobre gasto público y sobre corrupción. El gobierno se compromete a proveer la información necesaria.	VII.8
Participación comunitaria	Se revisará la estructura de los fondos sociales para respaldar la participación comunitaria en las mismas.	VIII.4

*Se menciona el inciso correspondiente dentro del documento de PF para referencia.

Fuente: Gobierno de la República de Guatemala (2000).Elaboración propia.

Como se constata en la tabla precedente, el contenido de los acuerdos del PF guatemalteco muestra una lista de objetivos amplios, profundos y exigentes. Amplios puesto que abarcan distintas categorías: reformas institucionales y legales, decisiones en cuanto a recursos y a gastos, políticas de Estado y mecanismos de concertación y de empoderamiento. Profundos puesto que implican cambios en las mismas bases del sistema fiscal nacional y no solo mejoras en los mecanismos ya existentes. Exigentes ya que los objetivos planteados por el PF proyectan un periodo de ejecución corto, entre uno y tres años, para su consecución. En otras palabras, el PF guatemalteco se constituyó en un proyecto global con objetivos llamémoslos tridimensionales, al poseer tanto incidencia como gravedad e intensidad.

5.4. Seguimiento al PF

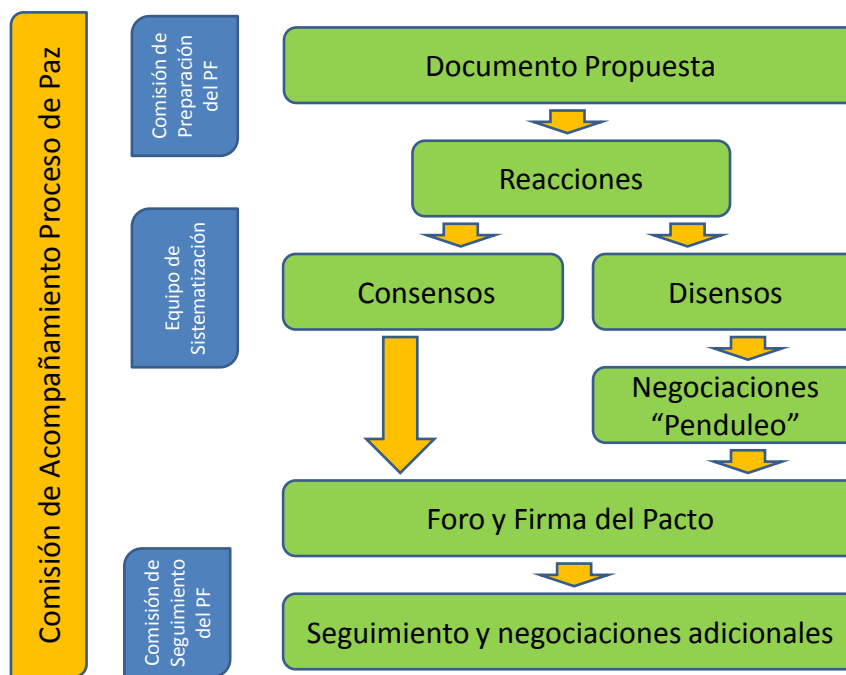
Los objetivos y compromisos del PF se han cumplido con distintos resultados. Aquellos acuerdos que definitivamente no se cumplieron de la manera deseada fueron sobre todo aquellos ligados con las reformas tributarias, especialmente la reforma del Impuesto al Valor Agregado (IVA), que tuvo que ser renegociada en subsiguientes acuerdos –ya que al principio el gobierno argumentó que sus diputados no habían participado del proceso de negociación–, y que también fue objeto de recursos de inconstitucionalidad por parte del sector empresarial. La Superintendencia de Administración Tributaria habría sido la única entidad que asumió el PF como parte integral de su trabajo, aunque no ha logrado la estabilidad deseada; durante los primeros ocho años de gestión (1998-2005) tuvo cinco superintendentes. Sí se avanzó en cuanto a las campañas de concientización de la ciudadanía y en cuanto a los procesos de fiscalización.

También ha habido avances en cuanto al uso del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) y sobre todo en cuanto a transparencia en la información generada y su acceso al público. La Convención Interamericana contra la Corrupción fue ratificada. Por el contrario, no se avanzó en aquellos compromisos más ligados con el Congreso, como la de la evaluación periódica del sistema impositivo o la unificación y simplificación de la legislación tributaria. En una encuesta realizada en 2007, hasta un 85% de los

entrevistados creían que los distintos gobiernos no han cumplido con los compromisos del PF en materia tributaria, aunque un 81% también creía que sí era posible retomar su agenda (Cifuentes, 2007).

La verificación del cumplimiento del PF fue encomendada a la Comisión de Seguimiento del Pacto Fiscal, la cual duró algo más de tres años, ya que en febrero de 2004 esta fue sustituida por la Comisión Técnica del Pacto Fiscal, con un perfil más de asesoramiento del gobierno (órgano ejecutivo). Pero definitivamente falló la aplicación integral del PF. Probablemente, la ausencia de una representación institucional por parte del Congreso en el proceso de negociación fue uno de los motivos más importantes para que la implementación del PF no sea más completa.

Ilustración 5. Proceso e instancias de negociación del Pacto Fiscal Guatemalteco



Elaboración propia.

6. LECCIONES DESDE UN ENFOQUE COMPARATIVO

Las cuatro experiencias estudiadas muestran lógicamente que no existen dos caminos ni siquiera parecidos para alcanzar un PF y también que la idea o concepto mismo del PF puede variar de manera significativa. Cada país vive su proceso de acuerdo a su propia historia, experiencia, coyuntura y necesidades. Las distintas experiencias contienen en todo caso ciertas características que pueden agruparse en dos grandes bloques de variables:

- aquellas ligadas a los principales componentes de los PF, entre los cuales se destacan la institucionalidad, la iniciativa y los contenidos a ser tratados, el horizonte que se pretende dar al pacto y el cumplimiento de los contenidos de los PF

- aquellas ligadas a los componentes de los procesos de negociación de estos acuerdos, como las instituciones que guían el proceso, los documentos, la duración, la metodología y los actores de la negociación.

6.1. Sobre los componentes de un Pacto Fiscal

Institucionalidad. En España la CPFF cumple este año 30 años de existencia, mientras que las instancias bilaterales existen incluso desde el periodo de negociación de la Constitución de 1977. Eso sí, la instancia de coordinación entre estado central y las CCAA (la Conferencia de Presidentes) data de 2004 y la instancia de coordinación para las distintas CCAA, sin participación del gobierno central, aún no ha sido institucionalizada. En India están el Concejo Nacional de Desarrollo, creado en 1952, y el relativamente nuevo Concejo Interestatal, creado en 1990, como instancias de carácter político; por debajo están las comisiones de finanzas y de planificación, con casi 60 años de existencia. En Australia, las instancias técnicas, el ALC y la CGC, tienen más de 80 años de existencia, aunque la instancia de coordinación política Commonwealth-Estados es de 1992, y la de Estados y Territorios exclusivamente de 2006. Es decir, de manera general las instancias técnicas, muchas de ellas reconocidas constitucionalmente y con grados considerables de independencia, han precedido a las políticas. Todo un bagaje técnico, un *know-how* fiscal, soporta las relativamente nuevas instancias de coordinación intergubernamental.

En Guatemala, no hay indicios de instituciones de coordinación de tipo fiscal antes del proceso de paz. Que el PF sea un derivado de los acuerdos de paz significa que, contrariamente a las otras experiencias, la decisión política ha precedido a la acción técnica. Más aún, las instancias guatemaltecas creadas, inclusive las políticas, no fueron creadas como instituciones formales ni con el objetivo de que perduren en el tiempo. Sin embargo, sin estas instituciones, por muy transitorias que sean, no podría imaginarse la constitución de un PF, incluso fallido.

Iniciativa. Los distintos acuerdos fiscales españoles se han ido construyendo básicamente según la demanda de las CCAA, deseosas de tener mayor autonomía en cuanto a ingresos fiscales, lo cual es acorde con el ritmo con el cual iban asumiendo sus distintas competencias constitucionales. Los temas a ser negociados están circunscritos a esta demanda proveniente de la esfera sub nacional. Australia vive un caso parecido, donde los distintos Tesoreros guían los términos de referencia de la instancia técnica, la CGC. La última gran reforma, decidida ya a nivel de primeras autoridades, también tiene sus orígenes en la disconformidad presente en algunos Estados. Eso sí, es necesaria que una parte importante de los gobiernos sub nacionales, con suficiente peso político, pugne por la reforma.

En India, la redacción laxa de la Constitución de 1949 es aprovechada por el Presidente para delegar a la Comisión de Finanzas el estudio de todos los temas fiscales que vea convenientes, con escasa participación de los Estados en la composición de los términos de referencia, aunque esta ya ha sido observada. En cambio en Guatemala, la materia a ser considerada por el proceso de negociación del PF estaba ya incluida en los acuerdos de paz, y no en intenciones de corte intergubernamental, puesta que el peso de la participación de instancias sub nacionales fue prácticamente nulo. Es decir, el impulso para la instauración de las distintas negociaciones puede provenir de distintas fuentes. En aquellos países menos centralizados, serían sobre todo las demandas del nivel gubernamental intermedio. La iniciativa también puede emanar del nivel central de

gobierno, aunque en el caso indio hay que precisar que esta proviene de un mandato constitucional y no de la voluntad genuina del gobierno central. En un escenario de fuerte polarización, se observa que la iniciativa puede también ser la consecuencia de un acuerdo entre fuerzas políticas opuestas.

Contenidos. Las cuatro experiencias muestran que un PF posee contenidos que superan un mero acuerdo de redistribución de ingresos fiscales. En el modelo de estado desarrollado y altamente descentralizado, la consolidación de los ingresos sub nacionales implica acciones en otros campos, donde se incluyen, como mínimo, los aspectos de coordinación entre en nivel central y el nivel intermedio de gobierno dentro de la gestión tributaria y la mejora de las variables de distribución de mecanismos de transferencia ya existentes previamente. Otros temas de carácter nacional, de corte sectorial o de reforma institucional, como el reordenamiento de la distribución competencial, pueden acompañar a lo que sería el núcleo duro de una negociación intergubernamental, la pugna centralizadora-descentralizadora.

Horizonte. Respecto al horizonte de aplicación de los acuerdos fiscales quedan menos dudas. En general, la intención es que los contenidos de un PF sean duraderos, por un tiempo indeterminado. Eso sí, es lógico que un acuerdo sea en algún momento revisado, porque así lo establezcan normas o el mismo acuerdo, o por cambios que pudiesen surgir en la situación económica o política. Por ejemplo en la India la periodicidad de la revisión de cinco años está definida constitucionalmente. En España, el acuerdo de 2001 ya pretendió ser el definitivo, y logró evitar la revisión quinquenal, como era el caso en el pasado. Esta cláusula de revisión estructural quinquenal está sin embargo presente en el acuerdo de 2009. Un cambio socioeconómico (reforma tributaria en Australia, factores demográficos en España, coyuntura internacional, etc.) puede también propiciar el nacimiento de un nuevo PF, y no sólo de un arreglo menor; posiblemente así también sea el caso con un cambio político profundo, como la constitución de un nuevo gobierno con un plan de reformas económicas estructurales.

Cumplimiento. En aquellos países con una larga historia de institucionalidad fiscal, la aplicación de los acuerdos fiscales es cuasi automática. No es simplemente un compromiso sino un hecho indiscutible el aplicar las medidas decididas. Sería polémico y seguramente costoso políticamente el no hacerlo. Para la posterior aplicación normativa de los acuerdos no existe un bloqueo o una renegociación en grande por parte de los órganos legislativos, cosa que sí sucedió en Guatemala: el PF fue objeto de una negociación parlamentaria posterior que bloqueó en parte los acuerdos alcanzados en primera instancia.

Idealmente, las mismas instancias negociadoras o subcomisiones específicas hacen el seguimiento, no del cumplimiento de los compromisos sino de los resultados de la aplicación de los mismos, aunque sí es posible que existan demoras de carácter técnico más que político. En el caso guatemalteco, los compromisos no fueron aplicados en su totalidad justamente por cuestiones políticas. En el caso de su administración tributaria, el cumplimiento parcial de los objetivos se debió sobre todo a la voluntad de sus directores. Es posible por otro lado que el bloqueo político se deba en cierta manera a la ausencia de instituciones técnicas con credibilidad, independencia e historia.

De estas experiencias internacionales se podría concluir que el modelo “ideal” de PF, sería el que posea las cinco cualidades siguientes (aunque en ninguno de los cuatro casos vistos se llegan a cumplir todas al mismo tiempo):

1. Instituciones duraderas, estables y con credibilidad
2. Posibilidad de que la iniciativa provenga del gobierno central o de una mayoría calificada de actores sub nacionales
3. Contenidos que no estén exclusivamente centrados en los ingresos sub nacionales
4. Un horizonte de largo plazo sin cláusulas específicas de revisión
5. Instancias y sistemas de seguimiento al cumplimiento de las metas acordadas y no al cumplimiento de los acuerdos en sí.

Tabla 3. Similitudes y diferencias en los componentes de un Pacto Fiscal

	España	India	Australia	Guatemala
Institucionalidad	Amplia técnicamente/ Reciente políticamente	Amplia técnicamente/ Reciente políticamente	Amplia técnicamente/ Reciente políticamente	Reciente política y técnicamente
Iniciativa	Mayormente desde el nivel intermedio	Desde el nivel central	Coordinación y también desde el nivel intermedio	Fruto de negociación política
Contenidos	Demandas del nivel intermedio	Temas fiscales de importancia nacional	Temas fiscales de importancia nacional y demandas del nivel intermedio	Temas fiscales de importancia nacional
Horizonte	Largo plazo con alta probabilidad de revisión	Largo plazo con posibilidad de revisión	Largo plazo sin cláusulas formales de revisión	Largo plazo con alta probabilidad de renegociación política
Cumplimiento	De facto con post-negociación política menor y con supervisión sobre logro de metas	De facto y con supervisión sobre logro metas	De facto y con supervisión sobre logro de metas	Post-negociación política profunda, supervisión sobre el cumplimiento del acuerdo

Elaboración propia.

6.2. Sobre los procesos de negociación del Pacto Fiscal

Guía. En la negociación de cualquier PF existe una, y no más de una, institución específica que dirige el proceso de negociación del acuerdo. La institución técnica –pero a su vez política– española, la CPFF, dirige los procesos de negociación intergubernamental, aun cuando el peso de las negociaciones bilaterales es fuerte. La CF india, aunque lidia con una variedad de temas alejados de su mandato constitucional, lidera una negociación eminentemente técnica. En Australia las negociaciones están centradas en la instancia política, el COAG, el cual delega los aspectos técnicos tanto a las contrapartes como a sus propias subcomisiones.

En Guatemala, tanto para su conformación como para la negociación posterior, es la Comisión de Acompañamiento a los Acuerdos de Paz quién tuvo el rol protagónico. Es decir, el rol de protagónico de negociación no fue una instancia puramente política, sino una comisión de representantes, lo cual pudo haber debilitado el resultado final.

Documentos. En España es la CPFF quién realiza los distintos documentos de negociación, aunque el documento previo de análisis proviene del gobierno central, a través del ministerio cabeza de sector. Las observaciones por parte de los gobiernos sub nacionales son optativas pero sirven sin duda al proceso de negociación. La negociación en India es la única que no empieza, sino que termina con un documento –aquel de recomendaciones de la Comisión de Finanzas–. Este documento es armado progresivamente según va avanzando su proceso de estudios, consultas y eventos. En Australia, el documento inicial de trabajo provino del Consejo Federal de Tesoreros, tanto del nivel federal como del nivel estatal, el cual fue asumido por la instancia política que lideró el proceso, aunque como en el caso español existen insumos por parte de los Estados, como reflejo del poder de negociación de ciertos gobiernos del nivel intermedio de gobierno. La negociación en Guatemala toma como documento base la propuesta de PF que proviene de la instancia técnica. En todos los casos, el documento es modificado sucesivas veces hasta llegar al documento del acuerdo final.

Duración. Al inicio de las negociaciones del último acuerdo de financiación español, se estimó que el acuerdo se lograría en 2008. El acuerdo fue finalmente logrado en 2009, luego de cuatro años, a pesar de que ya había existido un proceso previo de análisis que normalmente debería haber acortado el cumplimiento de las subsiguientes etapas. Es decir, el cronograma se ajustó a las idas y venidas del proceso de negociación política. En cambio en la India, la CF debe dar recomendaciones en todo lo que se inscriba en los términos de referencia, en un lapso de tiempo preestablecido de alrededor de dos años. La CF siempre es convocada con un margen de tiempo suficiente y la CF está obligada a cumplir sus objetivos dentro de este margen. En el caso australiano, el proceso de pre-negociación ayudó a que la negociación final pueda realizarse exitosamente con un cronograma bastante corto, menor a diez meses. En Guatemala la CPPF y la Comisión de Acompañamiento no tenían un cronograma pre-establecido, lográndose culminar el proceso en menos de dos años, aunque no se contó con el hecho de que se tendría que renegociar el acuerdo posteriormente.

En resumen, si no se cuenta con un mandato legal en cuanto a la duración del proceso como es el caso en la India, los procesos deberían ser relativamente cortos, de un año, si cuentan con la ayuda de resultados de una pre-negociación, o de unos dos años, si no se cuenta con un proceso previo. Hay que tomar en cuenta que una renegociación de los plazos puede herir de muerte el proceso, al perder éste credibilidad y más aún si en un proceso descentralizador, el poder de negociación de las contrapartes sub nacionales es débil. España ha podido permitirse un proceso de cuatro años debido a las presiones sub nacionales y a la necesidad del gobierno central de contar con el apoyo de ciertas regiones en el parlamento nacional.³⁵

Metodología. Es fundamental destacar que en España y Australia, las distintas reuniones de las instancias máximas de negociación política multilateral han sido puntuales, entre tres y cinco para todo el proceso de negociación, privilegiando de manera simultánea otro tipo de encuentros, tal vez menos publicitados y de carácter más bilateral, lo cual permite de cierta manera que la institucionalidad no se desgaste. En cada reunión intermedia se han analizado los avances del proceso, reflejados en puntuales documentos. Es decir, a las reuniones de máximo nivel no se ha ido a exponer sino a evaluar el trabajo de las

³⁵ El Partido Socialista Obrero Español (PSOE), en gobierno desde 2004, sólo tiene mayoría simple en el Congreso de los Diputados y en el Senado, por lo cual necesita de acuerdos con partidos regionalistas para la aprobación de leyes que requieren una mayoría absoluta.

comisiones técnicas, cuyo rol es continuo pero ubicado en un segundo plano. El caso de la India es aún más discreto, la comisión define su metodología de estudios, consultas y encuentros, con una agenda cerrada para la visita a los distintos gobiernos sub nacionales.

Es en Guatemala donde, luego de la presentación del documento técnico base, el proceso de negociación política, más que técnica, ha sido constante. Para evitar el desgaste de la negociación, inclusive se utilizó una herramienta específica previa a la constitución del foro nacional, aquella del “penduleo”, la cual se creó básicamente en ese momento, no fue estructurada de manera previa sino que se fue desarrollando, evitando así el desgaste que hubiera resultado de la confrontación desde un principio de las partes contrapuestas de la negociación. Por lo tanto, se podría decir que en aquellos modelos de Estado con gobiernos sub nacionales con gran poder de negociación, las negociaciones son de bajo perfil y las reuniones multilaterales son de exposición de resultados concretos. En los otros dos casos de Estados más centralistas, no es posible encontrar coincidencias. La negociación puede ser completamente planificada (India) o se puede inclusive llegar a negociar los métodos de la negociación (Guatemala), lo cual es bastante posible en un proceso altamente participativo.

Actores. España y Australia muestran un conjunto de contrapartes bastante definido. Son representaciones del más alto nivel, por parte del gobierno central y de los gobiernos autónomos (España) o estatales/territoriales (Australia), a los que en el caso oceánico se agrega un representante de los gobiernos locales, nivel de gobierno que no goza en estos casos de poderes similares a los del nivel intermedio. En la India, la comisión se encarga de contactar a los actores que ella crea pertinentes, aunque en sus rondas de visitas a todos y cada uno de los Estados se concentra en cuatro tipos de contactos: gobierno estatal, autoridades locales, representantes de industria y comercio y partidos políticos, no contando con otros de carácter más social.

En Guatemala hubo una invitación amplia, como parte de un proceso de reconstrucción nacional que superaba la mera negociación intergubernamental, al ser repartido el documento de trabajo a más de 180 actores, aunque es importante recalcar que ninguno de estos tuvo la iniciativa de negociar un PF. Es decir, existió voluntad de incluir a una mayoría de sectores, y hubo disposición de los actores, sin descalificar ni los objetivos del proceso de PF ni a la comisión, pero su posición fue reactiva. La participación debe por otro lado entenderse como inclusión, ya que el PF significó “el ingreso de nuevo actores para incidir en un tema que tradicionalmente había estado sujeto a una negociación restringida a un grupo reducido de altos funcionarios gubernamentales y de representantes del sector privado” (Fuentes y Cabrera, 2005).

Eso sí, existió un reclamo puntual, proveniente de los partidos políticos, que reclamaron más espacio. También cabe mencionar que la delegación gubernamental, si bien se constituyó como una parte de la negociación, tampoco quiso involucrarse al cien por cien en el proceso ya que esto significaba dar excesivo protagonismo a cierto sector opositor (en este caso, el empresarial) y en cierta manera deslegitimar la posición que había ganado en las elecciones no menos de un año atrás. El gobierno trató entonces, especialmente a través del Ministerio de Finanzas, de participar más como la contraparte que tomó las decisiones finales en cuanto a lo que se está pactando, puesto que era él quien iba a cargar con el mayor costo de la implementación de los acuerdos. Esto muestra que es preciso evaluar la distribución del costo político de las medidas a ser implementadas, ya que si el mismo recaer en un solo actor, este podría no tener interés

en llegar a un acuerdo. Un tercer aprendizaje de la experiencia guatemalteca fue el apoyo de los medios de comunicación al proceso y el acuerdo entre las contrapartes para sus relaciones con la prensa: las partes acordaron no desgastar el proceso y sólo mencionar los consensos, los avances, y no los bloqueos. En un proceso de reuniones escasas y puntuales, un posible desgaste mediático es seguramente menos evidente.

Tabla 4. Similitudes y diferencias en los componentes de los procesos de negociación

	España	India	Australia	Guatemala
Guía	Instancia técnica-política	Instancia técnica	Instancia política	Instancia representativa
Documentos	Preparados por la misma instancia guía con apoyo anterior	Construido progresivamente por la instancia guía	Preparado con anterioridad por la instancia técnica	Preparado con anterioridad por la instancia técnica
Duración	Estimada y renegociada	Establecida legalmente	Estimada y cumplida	Abierta (corta)
Metodología	Trabajo técnico continuo, reuniones multilaterales escasas con negociación paralela	Trabajo técnico planificado	Trabajo técnico continuo, reuniones multilaterales escasas con negociación paralela	Negociable, trabajo técnico anterior al político
Actores	Gobiernos central y autonómicos	Definido por la instancia guía: gobiernos estatales, locales, empresarios y partidos políticos	Gobiernos central y estatales y un representante de gobiernos locales	Ampliamente participativo

Elaboración propia.

La experiencia internacional confirma el carácter endógeno de los distintos procesos de negociación de un PF, aunque es posible deducir de ella ciertas lecciones:

1. Es deseable que el liderazgo sea más político que técnico, lo cual no es requerido en India ya que la norma y una institucionalidad previa amparan al proceso técnico
2. Una ruta ideal de negociación es aquella donde los contenidos del posible PF están definidos clara y técnicamente de manera previa, y donde las posiciones iniciales de los actores son públicas, lo cual es más realista mientras más restringido sea el universo de negociantes
3. Los plazos serán definidos desde un principio, debiendo las instancias técnicas adecuarse a los mismos
4. El trabajo técnico corre de manera paralela a la evolución de la negociación política, la cual limitará en lo posible la sobreutilización de las instituciones multilaterales
5. La negociación propiamente dicha debería concentrarse en aquellos actores políticos con posibilidades de aplicar un veto o de imposibilitar el PF, privilegiándose los mecanismos de consulta técnica para el resto de actores.

De manera general, la preferencia por la vía de un “foro intergubernamental”, en desmedro de un proceso guiado por una “comisión independiente” parece ser la opción más realista para incrementar las posibilidades de éxito de una negociación de carácter

fiscal. Así concluye por ejemplo Shah (2007a), quién ve con mejores oportunidades a una negociación política que llegue a lo “posible” que a una técnica que llegue a lo “deseable”.

En cualquier caso, y considerando los plazos aún amplios para la constitución de un proceso de negociación fiscal en Bolivia, es posible ir preparando el terreno, rayando la cancha, e ir recreando las condiciones para un pacto que no debería tomar desprevenido a ninguna contraparte que desee firmemente que un pacto de esta naturaleza se concrete en un futuro próximo. La experiencia internacional puede sin duda ayudar a la consecución de este objetivo.

II.DESAFÍOS, OPCIONES E IMPLICANCIAS

7. INTRODUCCIÓN AL PACTO FISCAL BOLIVIANO

La Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD) contiene un mandato legal que muestra la ruta *grosso modo* de un Pacto Fiscal (PF) en Bolivia. Sin embargo, este mandato no indica que el PF deba ser realizado, menos aún, que el resultado de su negociación pueda tener un efecto en política fiscal. La posibilidad de una propuesta para la realización de un PF, no es garantía suficiente, para que tal pacto vea la luz en un futuro próximo. A partir de la experiencia internacional, se observa que un PF es posible aún sin la existencia de un mandato legal previo, y que existen otras variables significativas a la hora de planificar un proceso de negociación fiscal que arribe exitosamente a un acuerdo. Revisando las valiosas lecciones que se pueden extraer de experiencias internacionales, con un análisis del contexto propio nacional, es posible generar ciertas bases para agendar y preparar este proceso.

El presente documento estudia el PF asumiendo que el mismo no sólo se circunscribe a la negociación y el resultado de esta negociación, sino que debe ser tomado también como el conjunto de condiciones pre-existentes a esta negociación, de aquellos elementos que, no siendo el contenido mismo del acuerdo, la materia discutida, son de igual o mayor trascendencia. Inclusive, es posible afirmar que, para que un pacto logrado llegue a ser exitoso, es necesario que otras tantas condiciones o elementos sean previstos para el periodo posterior a la consecución del PF. La confirmación³⁶ de que ya se cuenta con recursos para financiar el próximo Censo Nacional de Población y Vivienda supone que el cronograma para la propuesta de PF debe ya ser visto como algo inminente, lo cual acrecienta la utilidad de estudios de este tipo. Como bien mencionó el Ministro de Autonomías (SENA, 23/07/2010), “el pacto fiscal (...) no es un proceso fácil, implica muchas reflexiones técnicas y decisiones políticas”. Este documento toca justamente esta necesaria reflexión técnica.

La sección II contiene un recuento de lo avanzado en cuanto a PF en los últimos cuatro años, incluyendo una lista de posibles temas a ser negociados. Los aspectos previos a la negociación central del PF son estudiados de manera específica en la sección III. Aquellos aspectos inherentes a la negociación del PF en Bolivia son analizados en la sección IV. Las conclusiones del estudio constituyen la sección V.

8. AVANCES EN CUANTO A PACTO FISCAL EN BOLIVIA

8.1. El PF en la coyuntura boliviana 2007-2011

El concepto de “pacto fiscal”, bajo dichos términos, empieza recién a utilizarse con cierta frecuencia a finales del año 2007. En octubre de 2007 el gobierno decide cambiar los porcentajes de distribución del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) entre gobernaciones (ex-prefecturas), alcaldías y universidades públicas a través del Decreto Supremo N° 29322, el cual modificaba el artículo 2 del D.S. N° 28421 de 2005, para así “fomentar el desarrollo productivo local”³⁷. Dicha modificación entraría en vigencia desde el 1ro 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

³⁶La Prensa, 23/01/2011.

³⁷D.S. N° 29322, art. 3.

financiaría con el 30% de los recursos del IDH de gobernaciones, alcaldías, Tesoro General de la Nación (TGN) y Fondo Indígena³⁸, excluyendo a las universidades de este descuento. Estas medidas causaron fuertes reacciones por parte de los gobiernos departamentales del oriente boliviano –los cuales rechazaban 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, con menor ímpetu, también de los gobiernos municipales.

Son en todo caso los gobiernos municipales quienes, 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 Bolivia, es presentada al gobierno central en enero de 2008. En respuesta, el Viceministerio de Descentralización (el cual pasó a ser el actual Ministerio de Autonomías desde febrero de 2009) preparó una serie de documentos que sin embargo no lograron materializarse en una contrapropuesta oficial por parte del órgano ejecutivo nacional³⁹. La degradación de la situación política nacional, que incluía una fuerte presión desde los departamentos de “tierras bajas” para la reposición de los ingresos por IDH, hace que la distribución del IDH sea uno de los puntos centrales del diálogo nacional establecido en la ciudad de Cochabamba en octubre de 2008, donde el tema principal era sin embargo, 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 ciertos especialistas⁴⁰. Estas negociaciones no dieron resultados y el acuerdo para la convocatoria a referendo constitucional, prevista en enero de 2009, relegaría 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 Descentralización⁴¹ (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”, cuya presidencia estaría a cargo de la FAM-Bolivia⁴². Esta comisión retomaría el tema del PF. Dentro de esta línea, el texto “Pacto Fiscal - Propuesta de la FAM-Bolivia” presentado poco tiempo después, a decir de la por entonces viceministra de Organización Territorial y Límites del Ministerio de Autonomías, sería “uno de los instrumentos técnicos básicos que tendrá el Consejo Autonomico Nacional”⁴³.

El CNAD perdería su protagonismo inicial por dos razones. La primera fue la deformación de su composición, integrándose a representantes corporativos regionales e indígena originario campesinos (IOC) de manera previa a la constitución de sus respectivas entidades territoriales autónomas, a los cuales se sumarían representantes universitarios y otros actores institucionales. Esto no coincidía con lo establecido en el D.S. N° 29894,

³⁸El D.S. N° 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.

³⁹Tal hecho resalta la importancia para el PF de los mecanismos de coordinación *intra* gubernamentales, además de aquellos intergubernamentales.

⁴⁰Ver por ejemplo las opiniones de D. Ayo (2008), J.C. Campero, J.A. Terán, M. Zapata y J. Gómez (La Razón, 26/08/2008).

⁴¹Mencionado en el D.S. N° 29894 del 7 de febrero de 2009, el cual reformó la estructura organizativa del órgano ejecutivo.

⁴²Resolución CNAD N° 001/2009.

⁴³Enlared Municipal, 08/04/2009.

donde se caracterizaba al CNAD como la instancia de deliberación y concertación de “Representantes del Órgano Ejecutivo y de las Entidades Territoriales Autónomas y Descentralizadas”⁴⁴. Adicionalmente, los representantes de los gobiernos departamentales de “tierras bajas” desistieron de asistir a las reuniones del consejo. La segunda razón fue coyuntural, puesto que en abril de 2009 se aprobaría el régimen electoral para las elecciones generales y los referendos autonómicos departamentales de occidente, regionales e IOC, previstos para diciembre. Los distintos actores políticos se concentraron desde entonces más en la carrera electoral que en los temas de coordinación.

Una vez pasado el periodo electoral, e instaurada la nueva Asamblea Legislativa Plurinacional (ALP) en enero de 2010, vendría 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. La editorial de la revista Nueva Crónica menciona la necesidad de que se convoque a “un gran entendimiento nacional con las dirigencias políticas, sociales y económicas”, en un escenario donde “el Gobierno cuenta con una base inédita para adoptar políticas auténticas de transformación y desarrollo”. Laserna (2010) cree necesario un pacto, aunque ve al PF como un “pacto rentista entre burocracias que excluyen a los actores sociales y económicos”. Finalmente el PF no es incluido en el proyecto de ley que el órgano ejecutivo presenta a la ALP en junio de 2010. La negociación política⁴⁵ parlamentaria permitiría sin embargo que la LMAD incluya *in extremis* una disposición, transitoria, sobre el tema.

Desde la sanción de la LMAD, el tema del PF es invocado regularmente. El Comité Pro-Santa Cruz “exhorta” al gobierno nacional buscar el diálogo con las regiones para proponer un PF⁴⁶. La “Alianza Cívica Nacional”, conformada por seis comités cívicos departamentales, conforma en septiembre de 2010 una comisión técnica para la elaboración de una propuesta de un nuevo PF. Se realizan análisis de la parte fiscal de la LMAD, teniendo ya como referencia el futuro PF (CEDLA, 2010; Fundación Jubileo, 2010). El escenario sigue evolucionado en enero 2011, luego del fallido intento de modificación de los precios de los hidrocarburos. El PF estaría dentro de un momento donde “el Gobierno necesita recomponer con cierta celeridad sus alianzas políticas para enfrentar los desafíos anteriores con ciertas perspectivas de éxito” (NC N° 76), sería necesario para ello un “golpe de timón” (Chávez, 2010).

En los últimos cuatro años ha habido 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 centro-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 y que por ahora continua latente con la nueva

⁴⁴D.S. N° 29894, artículo 30, inciso c).

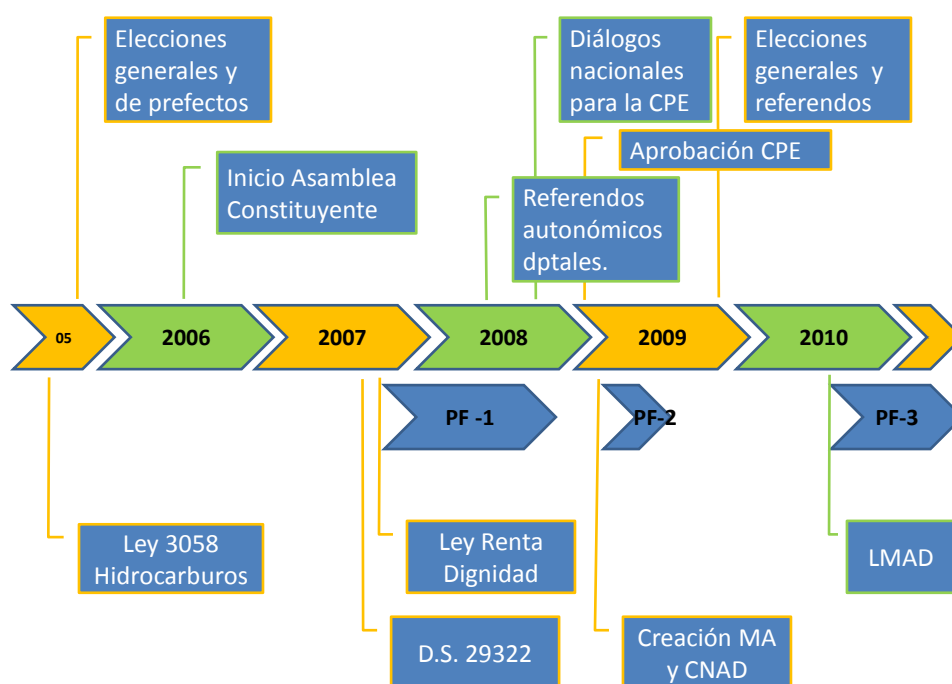
⁴⁵La FAM-Bolivia incluyó el PF en su propuesta de contenidos para la LMAD (FAM-Bolivia, 2010). El diputado Fabián Yaksic, ex-Viceministro de Descentralización, impulsó su inclusión en el texto final de la ley (ALP, 2010) en las negociaciones de la primera quincena de juliodentro la ALP. A favor de esta inclusión también se manifestaron por escrito la bancada parlamentaria de PPB y el Observatorio Político Nacional de la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno.

⁴⁶Los Tiempos, 18/07/2010.

coyuntura económica (julio 2010-enero 2011). En los tres casos hay entonces un catalizador, ya sea fiscal o político.

El PF es un concepto que ha logrado introducirse paulatinamente en las discusiones tanto económicas como descentralizadoras, lo cual beneficia al proceso futuro. Pero al mismo tiempo existen riesgos. Por un lado, el PF puede volverse el comodín discursivo –el santo que todos invocan pero que nadie viste–, a ser usado en coyunturas críticas por una gama de actores, cuya mayoría proviene hasta ahora más del campo de la oposición o del ámbito académico/investigador que del lado del gobierno nacional. Por otro, el PF puede volverse el receptáculo de las expectativas y esperanzas más dispares de los actores estratégicos de las autonomías, tantas que al momento de su esperada conclusión no satisfaga ni a los objetivos de los actores ni a las necesidades de las mayorías.

Ilustración 6. Cronología de las convocatorias a Pacto Fiscal en Bolivia



Elaboración propia.

8.2. El tema principal: la renta de los hidrocarburos

Las distintas declaraciones públicas sobre la necesidad de un PF a lo largo de los últimos tres años han estado acompañadas de una serie de propuestas sobre contenidos ya concretos para su negociación⁴⁷. El centro de éstas, llamado sin duda a ser uno de los temas centrales 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

⁴⁷Contenidos entendidos específicamente como las materias del pacto en tanto que posibles acciones, diferenciando éstas de los principios, los objetivos y las metas que pueden plantearse en una negociación de PF, aspectos que se analizan en la sección III.

territorial del impuesto creado por la misma ley, el 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 reforma⁴⁸. En este sentido se pronunció por ejemplo la Fundación Jubileo (2007), la cual recomienda, además de una nueva redistribución, el reordenamiento de fuentes: “establecer que la renta proveniente de la explotación de recursos naturales sea destinada solamente a la inversión y a cubrir otras obligaciones que incrementen o repongan el patrimonio del Estado”.

Otra propuesta concreta, presentada para la negociación específica sobre el IDH de septiembre de 2008 –como una primera parte de su propuesta global de PF–, es aquella de la FAM-Bolivia, la cual propone:

1. La creación de una 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 de un 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 universidades.⁴⁹

Sobre el mismo tema se han pronunciado varios expertos y estudios. Gómez (Ventana Ciudadana, 2008) propuso “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”. Paz (2009) cree 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”. Salcedo y Aguilar (2010) proponen que el reparto del IDH a gobernaciones se haga de acuerdo a sus competencias: aquel a municipios de acuerdo a sus ingresos propios y el universitario de acuerdo al número de estudiantes. Yaksic (2010) considera que este reparto debe tomar en cuenta “al menos criterios de población, tamaño del territorio e índices de pobreza”.⁵⁰

8.3. Otros temas sugeridos para el PF

La FAM-Bolivia, llamada a ser uno de los actores fundamentales de la negociación del PF, fue la primera en plantear en enero de 2008 una serie de acciones que sobrepasan una

⁴⁸Por su lado, el tratamiento de las regalías por explotación de hidrocarburos ha quedado condicionado por el art. 368 de la CPE de 2009 (“Los departamentos productores de hidrocarburos percibirán una regalía del once por ciento de su producción departamental fiscalizada de hidrocarburos”). Sobre las posibles implicancias de tal reparto sobre el desarrollo nacional, ver por ejemplo Paz (2008).

⁴⁹Ayo (2008) también apuesta por la creación de fondos, en este caso de tres tipos: de equalización fiscal, de productividad y de gastos recurrentes.

⁵⁰Ver adicionalmente: Morales, J.A. (2008) Distribución Directa a las Personas de la Renta Hidrocarburífera: Impactos Macroeconómicos. Documento de Trabajo No. 07/08. La Paz: IISEC; IDEA Internacional (2008) La Renta de los Hidrocarburos: Entre lo urgente y lo importante. Serie Documentos de Trabajo. La Paz: IDEA.

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 provistas 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 considere la realidad de los diferentes niveles de estado y garantice un flujo de información permanente y accesible a todos los ciudadanos.⁵¹
- Revisión y ajuste de los sistemas de administración y control gubernamentales referentes a la planificación e inversión pública.

El estudio encargado por Viceministerio de Descentralización al respecto, como reacción a este documento integral de la FAM-Bolivia, estableció por su lado un gran menú de posibles contenidos del PF. De estos, sería necesario “analizar qué temas tendrían el carácter de prioritarias o urgentes, en caso de que se requiera un pacto fiscal a corto plazo y con alto impacto social”⁵². Las posibles áreas de negociación serían:

1. Régimen tributario: cesión total o parcial o coparticipación de ingresos (incluidos los ingresos correspondientes al sector minero e hidrocarburífero); asignación de tributos a los diferentes niveles de gobierno y potestad tributaria originaria o derivada; entidades encargadas de la administración de impuestos; reforma global del régimen; regalías sobre recursos naturales y su distribución.
2. Régimen de transferencias: relacionadas a las competencias a ser traspasadas.⁵³
3. Aplicación políticas contra cíclicas: creación de un fondo de desarrollo o compensación.
4. Deuda pública: política de endeudamiento interno y externo.
5. Manejo y disposición de recursos públicos: responsabilidad fiscal.
6. Generación, uso y disposición de las utilidades de las empresas públicas.
7. Transparencia de la información, fundamentalmente la referida a la generación de ingresos, uso y disposición (información sobre la actividad de hidrocarburos, por ejemplo).
8. Integración de sistemas de planificación y presupuestos.
9. Reglas de gasto público, incluyendo gasto social.

También en 2008, 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, en base a esto, recién hablar de redistribuir los recursos (Ventana Ciudadana, 26/08/2008).

⁵¹ Ver por ejemplo, CEDLA (2009) Informe Transparencia Presupuestaria de Bolivia.

⁵² Ugarte y Rocabado (2008).

⁵³ Existen a este respecto propuestas previas al D.S. N° 29322 y la Renta Dignidad. Ver por ejemplo Zapata, M. (2006) Lineamientos para un nuevo sistema de transferencias intergubernamentales en función a las autonomías departamentales. La Paz: Ministerio de Hacienda.

Además, Del Granado et al. (2009) 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”. 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; adoptar una lógica de 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 (2010) agrega el “establecer una base mínima de recaudación regional bajo el concepto de tasas o impuestos, de acuerdo al potencial productivo de cada departamento autónomo y, de esta manera, aliviar la presión financiera al Tesoro General de la Nación”. Ameller (2010) 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. 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 imponibles tributarias entre niveles de gobierno.

Sólo en enero de 2011, el universo de posibles temas a ser tratados se ha expandido considerablemente. Para Quiroga (2011), el PF debería tener contenidos que van más allá de una redistribución de ingresos, como ser la revisión del proceso de nacionalización de los hidrocarburos, la inflación y escasez de ciertos productos, el aumento de la deuda interna, la (in)sostenibilidad del gasto fiscal. Chávez (2011) sugiere como temas de discusión el preparar presupuestos plurianuales para cuatro a cinco años, retirar los subsidios poco a poco y posibles aumentos controlados de salarios.

Se evidencia en todo caso que, excluyendo los posicionamientos en cuanto al reparto del IDH, hay una ausencia de propuestas concretas y fundamentadas por parte de los gobiernos sub nacionales que debieran ser los actores más interesados en la apertura de un espacio de coordinación, lo cual debilita su poder de negociación⁵⁴. Estas propuestas, de producirse, tendrían que tomar en cuenta por lo menos tres factores:

- La ruta futura, definida de manera general en la LMAD (ver sección 3.1).
- La agenda legislativa nacional a corto plazo, en la cual se abordarán temas que podrían ser parte de un PF a largo plazo, como por ejemplo los dominios tributarios sub nacionales (sección 3.4).

⁵⁴Especialmente gobiernos subnacionales de oposición. Existen, eso sí, estudios, evaluaciones y recomendaciones, especialmente desde una perspectiva internacional. Ver por ejemplo los estudios del Banco Mundial (Cómo se gasta el dinero público, Por el bienestar de todos y Hacia una descentralización incluyente, 2006; Bolivia: Evaluación de las finanzas públicas, 2009), del FMI (IMF Country Report No. 06/273, 2006; IMF Country Report No. 07/249, 2007; Autonomías descentralizadas con estabilidad fiscal, 2009, IMF Country Report No. 10/29, 2010) o del BID (Tópicos macro fiscales y perspectivas de sostenibilidad fiscal en Bolivia, 2008).

- Los objetivos del PF. El armar un menú temático, negociar estos temas y acordar soluciones necesita de un norte, el establecimiento de objetivos: ¿para qué un Pacto Fiscal? (sección 3.3).

9. PREPARACIÓN DEL PACTO FISCAL

En las experiencias internacionales de PF se distinguen varios componentes dentro del proceso de preparación del pacto. El aspecto institucional es uno de estos, pero actores, objetivos y contenidos son componentes igual de trascendentes.

9.1. Instituciones y ruta del PF

Distintos factores necesitan sopesarse de manera previa a la negociación. El aspecto institucional es uno de ellos y merece una consideración especial. Bolivia tiene sólo 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 reciente rol pactista, ya que es en este escenario que se logró el consenso político nacional de octubre de 2008, que posibilitó 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.

La Asamblea Constituyente, iniciada en agosto de 2006 y en funciones hasta diciembre de 2007, aunque también derivada de un proceso electoral y partidario, puede constituirse un segundo ejemplo de institución que pudo arribar a un acuerdo nacional, aunque se trata de una instancia que tuvo un mandato puntual –una nueva CPE–, y cuya duración dependió de factores políticos. Su resultado, además, fue objeto de una renegociación posterior en la ALP. El Diálogo Nacional del año 2000, a pesar de que tuvo una agenda restringida a un tema particular, es otra institución que podría rescatarse como ejemplo de un acuerdo de carácter nacional, donde la sociedad no se manifestó exclusivamente a través de representantes provenientes de partidos políticos y de procesos electorales.

Considerando ya 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 para un acuerdo, puesto que 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 sub nacionales. Sin embargo, debido a las particularidades del mandato de la LMAD, de la experiencia internacional (ver 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 se analiza su rol en una hipotética 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.

El CNA y el SEA

La LMAD, además de mostrar la ruta básica del PF, creó dos instituciones llamadas a participar en una posible negociación del pacto. La primera es el Consejo Nacional de Autonomías (CNA), instancia de coordinación intergubernamental “política” (LMAD, art. 121) y “consultiva” (LMAD, art. 122) con representación de los cinco niveles de gobierno, cada uno con peso distinto:

- 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 sería 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– en una negociación al seno de esta institución. En un escenario donde el peso de las instancias estatales sub nacionales 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, es decir, ocho representantes, el CNA puede ser convocado de manera extraordinaria (LMAD, art. 124). 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 sub nacional.

El papel que juegue en el PF el CNA depende por lo tanto de la agenda que finalmente se ponga sobre la mesa. Si la agenda supera irremediamente al ya amplio tema de la “descentralización” del Estado, 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, este escenario no incluye un actor importante, el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas⁵⁵ (MEFP), aunque esta ausencia no tendría que constituirse en un obstáculo insalvable para la negociación del PF.

⁵⁵Si presente en el CNA en proyectos anteriores de la LMAD.

Otra característica fundamental que es necesario analizar es la forma en la cual se toman decisiones al seno del CNA. La LMAD establece que “los acuerdos adoptados por los miembros del Consejo Nacional de Autonomías 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, utilizando mecanismos de mayorías calificadas o de procesos puntuales y restringidos de post-negociación.

Igual de trascendental es la segunda parte del 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, situación que se dio en la experiencia guatemalteca con resultados adversos.

La segunda instancia de coordinación creada por la LMAD, la contraparte técnica al CNA, es el Servicio Estatal de Autonomías (SEA), bajo tuición del Ministerio de Autonomías. Una de las funciones del SEA es la de, “a solicitud de las partes, facilitar la realización de acuerdos inter gubernativos entre las entidades territoriales autónomas, en materia económica financiera” (LMAD, art. 129.II). En el hipotético caso de un escenario hiper-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 de los órganos del Estado, concebida como una entidad pública descentralizada dependiente del Ministerio de Autonomías. 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 este tipo de características totalmente apolíticas.

Los consejos de coordinación sectorial

Una conclusión derivada de los acontecimientos de diciembre de 2010, donde hubo un intento fallido de modificación de los precios de los derivados de los hidrocarburos, es que “las normas e instrumentos técnicos de la autoridad nacional competente” (LMAD, art. 121) podrían ser canales insuficientes para la coordinación financiera a nivel nacional. Es ahí donde se abre la posibilidad de generar espacios institucionales de coordinación adicionales.

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 sub nacionales 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 estos 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 sector⁵⁶, 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 es el Consejo Económico Social mencionado en la editorial de Nueva Crónica (enero, 2011), la cual sugiere retomar la idea, desechada en las negociaciones de la Asamblea Constituyente, de la constitución de este Consejo de carácter consultivo, como un “foro de deliberación permanente sobre el modelo de desarrollo y las políticas públicas”⁵⁷. Este foro también podría tener un carácter puntual, como en el caso en 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.

La disposición transitoria décimo séptima de la LMAD

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, la cual menciona en sus dos parágrafos que:

⁵⁶En España, el funcionamiento del CPFF es similar a otros Consejos sectoriales.

⁵⁷Tales características tenía el Diálogo Nacional creado en la Ley N° 2235, que debía ser convocado por lo menos una vez cada tres años, con resultados decepcionantes.

- “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 esta disposición se concluye que:

1. La propuesta técnica es condición previa para la negociación del PF.
2. No existe la obligación de que los gobiernos autónomos u otros actores participen en la preparación de la propuesta técnica; sólo el órgano ejecutivo nacional, a través de dos ministerios y una instancia bajo tuición, están legalmente facultados para ello.⁵⁸
3. Una vez presentada la propuesta técnica, cualquier posible mecanismo de coordinación intergubernamental de carácter estrictamente técnico pasa a un segundo plano.
4. El CNA puede asumir el “proceso de concertación nacional y regional”⁵⁹ o decidir que sea otra instancia la que desarrolle dicho proceso.
5. La concertación de tipo regional puede llevarse a través de un proceso desconcentrado, bajo control de la instancia nacional, o a través de un proceso autónomo, donde cada región determine su modalidad. El rol de estos mecanismos regionales dentro de la negociación nacional debe ser claramente definido.
6. Se establece un tratamiento por la vía legislativa que no puede ser ignorado. Esto puede significar que se necesite simplemente un proceso de ratificación por parte de los distintos órganos legislativos⁶⁰. Esto es fundamental. Si el PF adquiere la condición de un convenio intergubernamental, su ratificación—según lo establece el art. 124.II de la LMAD— lo vuelve vinculante, sin necesidad de renegociación. Esta ratificación puede ser el tratamiento legislativo mencionado.
7. Otra posibilidad es que la vía legislativa signifique la renegociación del PF, especialmente a nivel de la ALP. Esto podría ser inevitable si el PF no tiene la condición de convenio intergubernamental.
8. Para que el PF sea considerado como convenio intergubernamental se necesita que el PF se consensue en el CNA, o que el CNA, bajo riesgo de que se abra una renegociación, adopte el PF decidido en otra instancia y, lo convierta en un convenio.

⁵⁸Esto no es razón para invalidar el proceso. En el último acuerdo fiscal en España, el Ministerio de Economía y Hacienda fue el único encargado de preparar la primera propuesta técnica base de la negociación posterior. Sin embargo, la constitución de un “foro” en la instancia de pre-negociación puede favorecer una posterior negociación exclusiva al seno del CNA.

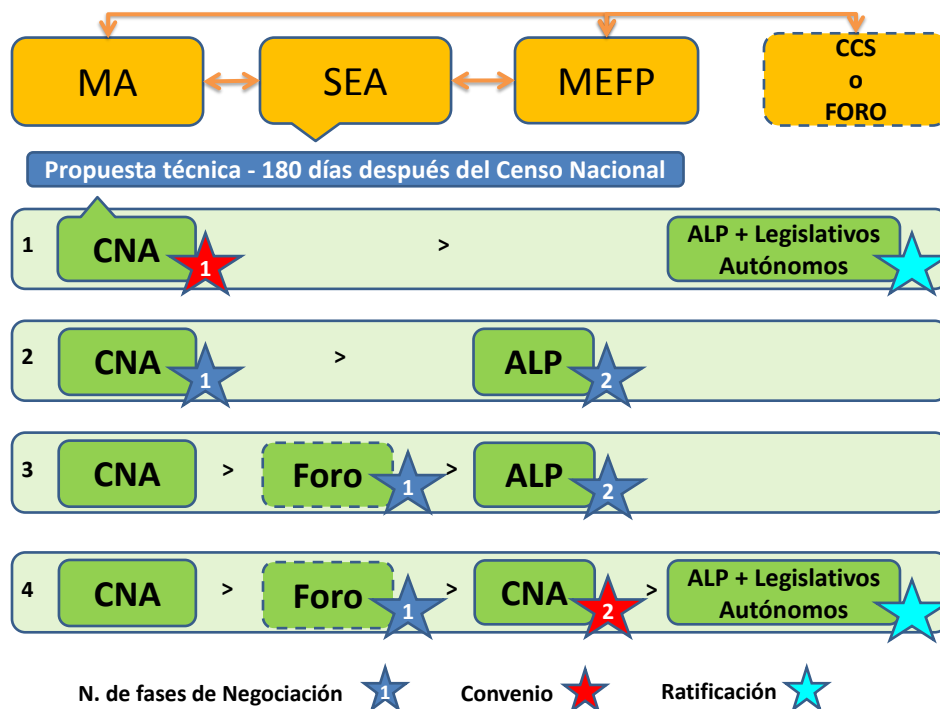
⁵⁹En este caso se debe asignar correctamente las funciones técnicas. El SEA es quién prepara la propuesta técnica de PF, pero es el Ministerio de Autonomía quién funge como secretaria técnica del CNA (LMAD, art. 124.III).

⁶⁰Ese es justamente el actuar de los poderes legislativos en otros países, el validar el acuerdo nacional con la mayor fidelidad posible. La disposición transitoria 17ª sólo menciona a las instancias legislativas, aunque las instancias deliberativas de las autonomías regionales también tendrían que participar en una posible ratificación.

De acuerdo a estas premisas, es posible determinar por lo menos cuatro caminos institucionales posibles para el PF (ilustración 2):

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 de 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 (¿en forma de ley?). Esta opción puede incluir una pre-negociación en forma de “foro” o de 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 (¿en forma de ley?). 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.

Ilustración 7. 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. Elaboración propia.

9.2. Actores e iniciativa

Distintos especialistas e instituciones han participado en los llamados a la constitución de un PF nacional en los últimos años, aunque no todos aquellos actores candidatos a ser parte del PF se han manifestado al respecto. Puede por otro lado ayudar a allanar el proceso el que algunos de estos posibles actores no manifiesten su deseo de participar en el PF; hay que tomar en cuenta que 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 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, 2010). Por el otro, se puede entablar una negociación puramente intergubernamental. Considerando las limitantes institucionales vistas en la sección precedente, es posible hablar de tres tipos básicos de escenario desde el punto de vista de sus participantes:

1. Los actores son exclusivamente los representantes de los cinco niveles de gobierno (central, departamental, municipal, IOC y regional), a través del CNA como única instancia de negociación. Los intereses de otro tipo de actores, sí los hubiese (lo cual depende de la agenda final a negociarse) se canalizan a través de los miembros del CNA.⁶¹
2. El CNA (¿bajo otra denominación?) se abre a otro tipo de actores, con derecho a voz pero no a voto. Eso sí, el consenso y el posible convenio intergubernamental se logran a través de los miembros del CNA exclusivamente.
3. La negociación se lleva a cabo en un “foro” nacional, con una amplia diversidad de actores, adquiriendo el aspecto metodológico de la negociación mayor importancia (ver sección 4.1).

En las últimas dos opciones, es posible que la propuesta técnica, la cual antecede a la negociación política, sea la que determine que actores finales estarán incluidos en la negociación. Es decir que, por ejemplo, si la propuesta técnica del SEA incluye sólo la negociación del IDH y de la coparticipación tributaria, entonces los representantes gubernamentales serían actores fundamentales y aquellos de las universidades públicas y del Fondo Indígena podrían ser los actores complementarios de la negociación. Si la propuesta técnica propone temas más amplios, entonces la diversidad de representantes podría hacer necesaria la apertura de un espacio de tipo foro. Según este enfoque, la pre-negociación, aquella que se puede efectuar hasta que la propuesta técnica del SEA se presente al CNA, tiene una gran importancia para aquellos actores interesados en participar en la negociación posterior. Estos actores pueden incluir dentro de la propuesta técnica temáticas donde su presencia resultaría imprescindible. La opción alternativa, sería la de instalar la instancia tipo foro en la fase de pre-negociación. En este caso, el foro, con una amplia diversidad de temas y actores definiría los contenidos de la propuesta técnica, a ser trabajada luego en el CNA.

⁶¹Una vía posible para esta canalización, especialmente para aquellas demandas relacionadas con el gasto fiscal, es ordenar las demandas de posibles interesados no gubernamentales de acuerdo a las competencias de cada nivel de gobierno.

La tabla 1 muestra los posibles participantes del PF que no forman parte del CNA, clasificados de acuerdo a su relación con los posibles temas a ser incluidos en el acuerdo.

Tabla 5. Posibles actores de un PF adicionales al CNA



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 cualquier momento, dependiendo del poder que tengan sobre todo los gobiernos sub nacionales 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. Más allá, no es evidente que una iniciativa derivada de otro tipo de actores no gubernamentales pueda por ahora convertirse en una negociación de tipo fiscal con carácter nacional.

9.3. 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 negociación⁶². 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, Ecuador y Perú, y tomando en cuenta las condiciones y necesidades particulares del país, se deberían perseguir los siguientes objetivos dentro de un PF:

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.

⁶²Aunque nada impide que primero se decida la lista de actores del PF y luego se definan los objetivos del pacto.

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 (2010) 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”. Para Chávez (2011), 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. El objetivo del PF propuesto por Aramayo (2011), “producción de equidad con legitimidad” también tiene un carácter general.

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 fijaron 8 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 (2008), además de proponer tres principios – mayor equidad, uso eficiente de recursos, mismos servicios para todos⁶³– complejiza aún más la estructura del PF al definir también una serie de “pilares”⁶⁴ 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.

⁶³Paz (2009) propone 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.

⁶⁴Estos 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.

9.4. Contenidos y contexto

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) bien 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 sólo considere las rentas de gas no podría ser considerado como fiscal, sino simplemente como rentista. Este 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. En este caso la lista de temas a tratarse se restringe a aquellos mencionados en la primera columna de la tabla 2.

3. Buscar un PF, técnica y socialmente necesario, el cual implica abrir la puerta a un conjunto de temas adicionales a los de la primera columna. Estos temas serían algunos o todos los mencionados de la segunda columna de la tabla 2.

Ahora bien, 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 por ejemplo el Código Tributario y la Ley de Hidrocarburos, los cuales pueden ser abordados en la negociación del pacto. Por otro lado, existe ya un primer desarrollo del régimen fiscal-financiero post-constitucional, especialmente a través de la LMAD, cuyas disposiciones abordan varios de los probables temas a tratarse en el PF, como ser:

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

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

- Dos leyes fundamentales para el régimen tributario sub nacional, la ley de clasificación de impuestos y la legislación básica de regulación, cuya promulgación está programada para julio 2011 (LMAD, disposición transitoria segunda).
- 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).
- Una ley de responsabilidad fiscal (LMAD, disposición transitoria sexta).

Tabla 6. PF: Universo de temas fiscales postulados, 2007-2011



Elaboración propia.

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. Varias de estas normas pueden ser sancionadas antes de la realización del acuerdo, las dos normas tributarias señaladas ciertamente entre ellas. Un segundo grupo de leyes podría más bien verse influenciada por las decisiones tomadas en la negociación del pacto. En todo caso, un PF amplio debería incluir la posibilidad de re-negociar no sólo los contenidos de ese primer grupo de leyes que serán sancionadas entre el día de hoy y el día del PF, sino inclusive los contenidos de la LMAD. El PF debería poder tratarse sin condicionamientos previos (de tipo “se respetan los ingresos sub nacionales” o “no se modifica la LMAD”).

10. NEGOCIACIÓN DEL PACTO FISCAL

Aún con una correcta definición de todos los aspectos preparativos del PF⁶⁵, la negociación misma del PF merece un estudio detallado, especialmente en cuanto a la metodología y a las consecuencias de esta negociación.

10.1. Metodología

Se puede 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. 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 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

⁶⁵La FAM y el estudio comisionado por el Viceministerio de Descentralización coincidieron en 2008 en proponer la conformación de una comisión interinstitucional que defina y se responsabilice de los aspectos preparativos del PF (participantes, objetivos, metas, contenidos, metodología y agenda, compromisos y seguimiento). Vista la ruta establecida, la propuesta técnica parece ser instrumento suficiente para la preparación de estos aspectos.

El único plazo establecido 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 establecido 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. Establecer 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 u otro tipo “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 la instalación de tal foro. Se ha visto en ciertas experiencias internacionales que las reuniones al más alto nivel pueden 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 en una única sesión.

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, quién puede ser suplido por el Ministro de Autonomía (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 sólo se producen entre puntos de vista sino también desde un punto de vista de capacidades. La institución que lidere la negociación podría necesitar aplicar distintas estrategias (ver el caso guatemalteco) para nivelar capacidades y para acercar posiciones contrapuestas.

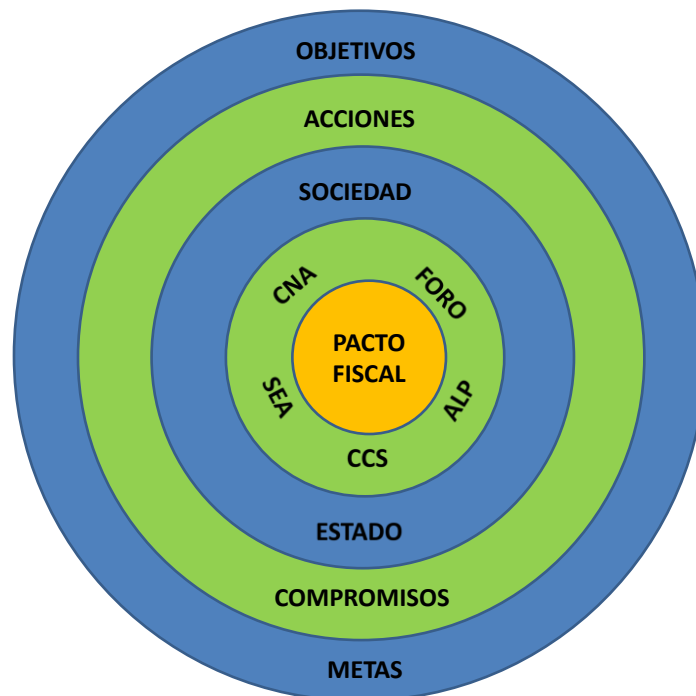
10.2. Cumplimiento y seguimiento

Idealmente el cumplimiento del PF, la ejecución del mismo, debería estar fuera de duda. El PF es un compromiso; mediante la firma del pacto los actores se comprometen –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 puedan ser aplicados. Es improbable que se puedan establecer cláusulas coercitivas o sanciones, puesto que las razones para tal 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 mismo CNA.

Ilustración 8. Alcance del Pacto Fiscal



Elaboración propia.

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 al 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.

11. CONCLUSIONES

Como menciona el estudio de PADEP/GTZ (2010), posiblemente no existe en la ciudadanía y sus organizaciones una comprensión acabada de las relaciones fiscales intergubernamentales, por lo cual la necesidad de un PF, entendido sólo como una redistribución de los recursos fiscales entre niveles de gobierno, podría no ser percibida a cabalidad. El poder de negociación de los gobiernos sub nacionales parece además mermado por la falta de propuestas concretas provenientes de los niveles autonómicos, lo cual reduce aún más la demanda por un pacto meramente intergubernamental. Ante tal parálisis, las preocupaciones recientes de la sociedad sobre temas que superan el régimen fiscal autonómico, tocando de lleno temáticas económicas de carácter nacional, podrían estar moldeando una nueva dirección de lo que comúnmente entenderíamos por PF y creando una nueva demanda que acreciente las probabilidades de que tal pacto llegue a concretarse.

La LMAD marca el camino para el inicio de las negociaciones correspondientes, el cual claramente muestra dos momentos de igual importancia. Un primero momento de pre-negociación, donde la participación de al menos tres instancias está ya definida. Es sin embargo necesario estudiar la posibilidad de incluir a otro tipo de instancias en este proceso de pre-negociación, consejos sectoriales o inclusive foros nacionales, para dar un carácter más participativo a la propuesta técnica. Esto parece conveniente técnicamente, aunque la decisión tiene ciertamente un carácter político. En cualquier caso, este primer momento puede definir ciertos aspectos cruciales del proceso: quiénes son los actores trascendentales del acuerdo, cuáles son los objetivos y metas del pacto, qué acciones y compromisos se proponen para el cumplimiento de metas y de objetivos, en cuánto tiempo se estima que se puede arribar al pacto.

El segundo momento del PF es la negociación del acuerdo, en cuyo armado también es posible incluir instancias adicionales a las ya establecidas por ley. En el armado institucional de la negociación se juega la otra mitad del éxito del proceso. Existen distintas combinaciones posibles y la importancia y la participación de cada una de las instituciones llamadas a participar pueden ser estimadas previamente. Según cómo se interprete la ley, la negociación del PF es un juego de por lo menos dos partidas sucesivas, donde las características del segundo juego dependen de los resultados del primero, cuyos posibles resultados son por lo menos tres: una ratificación por parte de los órganos legislativos nacionales de un convenio intergubernamental, la sanción de una ley nacional o el fracaso de las negociaciones. De éstos, los dos primeros resultados serían óptimos aunque intermedios, puesto que el resultado final deseable es el cumplimiento de las metas y la consecución de los objetivos acordados.

Dentro del proceso de preparación del PF, la agenda inmediata contiene tres puntos: (i) la constitución y arranque del SEA, instancia que dirigirá todo el proceso de pre-negociación; (ii) el análisis de posibles contenidos del pacto, tomando en cuenta aquello que se defina en otras esferas directamente relacionadas con el PF, como ser las leyes en materia fiscal que están siendo preparadas actualmente y la realización del Censo Nacional de Población y Vivienda; (iii) la concientización de aquellos actores llamados a ser parte de la negociación del PF, cuya responsabilidad en el proceso debería traducirse progresivamente en propuestas y visiones propias. La importancia de un pacto nacional es una idea que parece estar ocupando mayores espacios en la opinión pública. De

manera paralela, las instituciones y organizaciones representantes de la sociedad tendrían que empezar a asumir este proceso como propio.

BIBLIOGRAFÍA

I. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

- 13ª Comisión de Finanzas (2009) 2010-2015: Reporte y anexos. New Delhi.
- Asensio, M. (2005) Los Órganos de Coordinación Fiscal en Sistemas federativos o Descentralizados. Ponencia para el Seminario Internacional de Política Fiscal. Santiago de Chile: CEPAL.
- Bosch, N. y J. Durán (2008) Fiscal federalism and political decentralization: Lessons from Spain, Germany and Canada. Northampton: EEP.
- 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.
- Cifuentes, M. (2007) Efectos Tributarios por el Incumplimiento de los Compromisos del Pacto Fiscal. Tesis de grado. Guatemala: Universidad de San Carlos de Guatemala.
- Commission on Center-State Relations (2010) Report, Volume III: Centre-State Financial Relations and Planning. New Delhi.
- Commonwealth Grants Commission (2008) Commonwealth Grants Commission: The last 25 years.
- Commonwealth of Australia (2010) 2010-11 Australian Government Budget, Budget Paper Nº 3.
- Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas (2009) Acuerdo 6/2009, de 15 de julio, para la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común y Ciudades con Estatuto de Autonomía.
- , (2010) Reglamento del 20 de Agosto de 1981, con modificaciones hasta 15 de junio de 2010.
- Council of Australian Governments (2008) Intergovernmental Agreement on Federal Financial Relations.
- De Molina, Ana (2004) El Pacto Fiscal: la negociación de la política pública. Ponencia para el II Seminario Interuniversitario Economía para la Política. Guatemala: Universidad Rafael Landívar.
- Fuentes, J. y M. Cabrera (2005) El Pacto Fiscal en Guatemala: Una oportunidad perdida. Ponencia para el 17º Seminario Regional de Política Fiscal. Santiago de Chile: CEPAL.
- , (2006) Pacto Fiscal en Guatemala: Lecciones de una negociación. Revista de la CEPAL N. 88. Santiago de Chile: CEPAL.
- Giménez, A. (2003) Federalismo Fiscal: Teoría y Práctica. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Gobierno de España (2008) Reforma del Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común y Ciudades con Estatuto de Autonomía: Propuesta base para un acuerdo, Madrid.
- Gobierno de la República de Guatemala (2000) Pacto Fiscal: Para un futuro con paz y desarrollo. Guatemala de la Asunción: Secretaría de la Paz.
- , (2006) Los Acuerdos de Paz en Guatemala. Ciudad de Guatemala: Secretaría de la Paz- Presidencia de la República.
- Grau, M. (2006) "Mecanismos de coordinación legislativa entre haciendas territoriales". Foro, Nueva Época, n. 3/2006: 329-370.
- León, S. (2005) Inestabilidad financiera y problemas de coordinación intergubernamental en el Estado de las Autonomías. Ponencia para el VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración: Democracia y Buen Gobierno, Madrid.
- Lerda, J. (2008) "El Pacto Fiscal visto a sus 10 años". Ponencia para el XX Seminario Internacional de Política Fiscal. Santiago de Chile: CEPAL.
- Lora, E. (2008) El Futuro de los Pactos Fiscales en América Latina. Documento de trabajo del Departamento de Investigación. Washington D.C.: IADB.
- Nuila, R. (2004) Pacto Fiscal: La impostura de la falsa democracia. Cuadernos de Guatemala, N. 4. Ciudad de Guatemala: AAPG.
- Pethe, A. (2007) Issues For The 13TH Finance Commission: Welcome To The Grey World Of Trade Offs! Working Paper Nº 27, University of Mumbai, Department of Economics.
- Planning Commission (2005) Summary Record of Discussions of the National Development Council (NDC) Meetings. New Delhi.

- Rao, G. et al. (2008) Issues before the thirteenth finance commission. Working Paper 2008-55, National Institute of Public Finance and Policy.
- Review of Commonwealth-State Funding (2002) Final Report: A review of the allocation of Commonwealth grants to the States and Territories, Melbourne.
- Shah, A. (2007a) "Institutional arrangements for intergovernmental fiscal transfers and a frame for evaluation" in Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and practice, Boadway, R. y A. Shah (Eds.). Washington D.C.: WB.
- , (ed.) (2007b) The Practice of Fiscal Federalism: Comparative perspectives. A Global Dialogue on Federalism, Volume 4. Montréal: McGill-Queen's University Press.
- Shrivastava, M. (2004) Union-State Financial Relations in India. New Delhi: Anmol.
- Singh, N. (2004) India's System of Intergovernmental Fiscal Relations. Paper from the Santa Cruz Center for International Economics, Department of Economics, University of California SC.
- Superintendencia de Administración Tributaria (2010) Memoria de Labores 2009. Guatemala.
- Sol, P. (2010) "La financiación". Revista catalana de derecho público. Especial "Sentencia sobre el Estatuto", Barcelona.

Normas y sentencias

- Commonwealth Grants Commission Act, 1973. Commonwealth of Australia.
- Constitución Española, 1978.
- Constitución Política de la República de Guatemala, 1985, con reformas de 1993.
- Constitution of India, updated up to 94th Amendment Act, 2006.
- Estatuto de Cataluña, 2006.
- Federal Financial Relations Act N° 11, 2009. Commonwealth of Australia.
- Ley Orgánica de Financiamiento de las Comunidades Autónomas, 1980, con reformas hasta 2001.
- Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias.
- Sentencia 13/2007, de 18 de enero, del Tribunal Constitucional español, en relación con diversos preceptos de la Ley 65/1997 de Presupuestos Generales del Estado para 1998.
- Sentencia 31/2010, de 28 de junio, del Tribunal Constitucional español, en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.
- The Finance Commission (Miscellaneous Provisions) Act, 1951. Government of India.

II. DESAFÍOS, OPCIONES E IMPLICANCIAS

- Alcoba, R. (2010) "Fiscalidad y recursos para las autonomías: aportes para un pacto fiscal". Presentación para el documento de consultoría. La Paz: CONCED.
- Ameller, V. (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, F. (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, D. (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 (2010) Descentralización y autonomías: una reforma incompleta. La Paz: CEDLA.
- Chávez, G. (2011) "Golpe de timón" en 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, H. (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.
- _____(2010a) Propuesta de anteproyecto de Ley Marco de Autonomías y Descentralización.
- Frank, J. (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.
- Laserna, R. (2010) “¿Pacto fiscal o pacto rentista?” en Periódico Los Tiempos, 13 de julio de 2010.
- Macías-Aymar, I. y J. Prats (2008) El pacto fiscal en los Andes: Desafección tributaria en Bolivia, Ecuador y Perú. Documentos CIDOB. Serie América Latina, N° 27. Barcelona: CIDOB.
- Ministerio de Autonomía (2010) Financiamiento de las autonomías. Separata disponible en <http://www.autonomia.gob.bo>
- PADEP/GTZ (2010) La construcción del Estado autonómico: Elementos para el debate y la concertación. La Paz: PADEP/GTZ-Plural.
- Parada, J.L. (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, V. (2008) “El desafío urgente: actuar ante la asimetría departamental”. Documento de trabajo 4/2008. La Paz: PNUD-IDH.
- Paz, V. y M. 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, J.A. (2011) “El pacto fiscal: una oportunidad para el gobierno, una necesidad para Bolivia” en Nueva Crónica, N° 76, 1ra quincena de enero de 2011.
- Rocabado, C. (2010) “Financiamiento autonómico: Recursos para todos” en Bases para el Financiamiento del Nuevo Estado y el Régimen de Autonomías. La Paz: Ministerio de Autonomía–Pulso–GTZ/PADEP.
- Romero, C., C. Böhr, R. Peñaranda (2009) Del Conflicto al Diálogo: Memorias del acuerdo constitucional. La Paz: FBDM.
- Salcedo, L. y R. Aguilar (2010) “Financiamiento de las Autonomías”. Versión preliminar presentada en el 3er Encuentro de Economistas de Bolivia. La Paz: BCB.
- Ugarte, L. y C. Rocabado (2008) “El pacto fiscal: una propuesta para Bolivia”. Documento de trabajo. Viceministerio de Descentralización.
- Yaksic, F. (2010) Autonomías en el Estado Plurinacional: alcances y desafíos. Disponible en <http://www.forodac.org.bo>

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”, En la red Municipal, 18 de diciembre de 2007.
“Ventana Ciudadana”, Suplemento, La Razón, 26 de agosto de 2008.
“Tendencias contrapuestas”, Editorial, Nueva Crónica y Bueno Gobierno N° 62, 2da quincena de mayo de 2010.

Normas y resoluciones

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.