

Descentralización y autonomías: Una reforma incompleta

Separata del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario



Régimen fiscal
autonómico:
**Nuevos
impuestos
sobre la mesa**

Pág 2 y 3

Autonomías sin
equidad fiscal
**el desafío
pendiente**

Pág 4 y 5

Bolivia,
**con baja
calificación en
transparencia
presupuestaria**

Pág 8

RÉGIMEN FISCAL AUTONÓMICO NUEVOS IMPUESTOS SOBRE LA MESA

Sobre una estructura de transferencias con pocas variaciones, las novedades del régimen fiscal para las autonomías radican en la posibilidad de administrar y crear nuevos impuestos, así como la creación de un Fondo de Desarrollo Productivo. ¿A quiénes se aplicarán estos impuestos? ¿Serán de naturaleza regresiva como los que sostienen actualmente el sistema tributario nacional? Son algunas de las dudas que se asoman para la reforma fiscal futura.

Luego de varios ajustes, el documento final de la Ley Marco de Autonomías (LMAD) establece una estructura financiera que rescata el régimen financiero anterior, y sobre esa base incorpora ajustes, que pueden resumirse en cuatro aspectos (Cuadro 1): i) la ampliación de funciones en la administración de impuestos y la creación de impuestos; ii) la transferencia de la administración plena de las tasas y patentes y el reconocimiento de las contribuciones especiales; iii) la determinación de nuevos mecanismos de transferencia fiscal, como son: la transferencia de recursos fiscales por la delegación o transferencia de competencias; las transferencias interinstitucionales y transferencia de regalías departamentales por la explotación de recursos naturales a las dos nuevas entidades territoriales; y iv) el establecimiento de lineamientos para la creación de un Fondo de Desarrollo Productivo con recursos del Impuesto Directo de Hidrocarburos (IDH).

TRANSFERENCIAS

En el caso de las transferencias aún puede notarse que será un mecanismo orientado a compensar las regiones, ello sin duda es inevitable, considerando la situación fiscal precaria de gran parte de los gobiernos autónomos. No obstante, si en el largo plazo estas regiones no alcanzan cambios sustanciales en su economía, se demandarán mayores transferencias generando a la larga mayor presión en el erario nacional.

Los recursos del IDH aún son contabilizados como transferencias; esta situación permite a la administración central atribuciones sobre su manejo o redistribución. Así como sucedió con los recursos de coparticipación tributaria, la administración central fue utilizando parte de esos recursos para políticas de carácter nacional. En el caso del IDH, ello fue evidente cuando surgió el bono denominado Renta Dignidad, por tanto se está frente a un tipo de transferencia que puede, con el tiempo, tener mayores preasignaciones establecidas, es decir, asignaciones de gasto ya determinadas desde la administración central.

En términos de una planificación integral y de visión de conjunto parece justificarse esa forma de transferencia, pues es un tipo de recurso estratégico para el Estado y, como tal, debe aportar al desarrollo integral del país. De esta manera, la virtud de las políticas nacionales, frente a las descentralizadas, es que: i) permiten economías de escala, ii) evitan la dispersión de

objetivos y resultados, orientadas por objetivos nacionales y no localistas, y iii) evitan desigualdad de beneficios para la población de las diferentes regiones.

Para el caso de las Autonomías Indígena Originaria Campesinas (AIOC), se establecen transferencias por coparticipación tributaria y por IDH; a la fecha ello no parece despertar interrogantes, pues las 11 AIOC provienen de la conversión de autonomías municipales. La inquietud nace si, por ejemplo, algunos territorios indígena originario campesinos de una unidad territorial municipal optan por convertirse en AIOC; en esa figura el camino sería dividir esos recursos según población, la pregunta de ese proceso es si ello ha logrado beneficiar a ambas partes. Para tener una valoración sería, se tendría que considerar los costos competenciales versus los ingresos que dispondrían.

Finalmente, en el caso de las transferencias para el financiamiento de competencias delegadas o transferidas por el nivel central del Estado a entidades territoriales autónomas serán reguladas a partir de una norma de la Asamblea Legislativa Plurinacional. Seguramente ese proceso estará vinculado a la actividad de costeo competencial, si se considera que no es una tarea sencilla, este tipo de recursos posiblemente aún no se hagan efectivos en el marco de un estudio técnico, por lo menos así se deduce si estos están relacionados al costeo competencial.

REGALÍAS

Como se conoce, la actual CPE, en su Artículo 368, constitucionaliza el 11% de las regalías por hidrocarburos a favor de los departamentos productores, dejando a una ley especial la determinación de porcentajes de distribución de estas regalías para los departamentos no productores. No obstante, una mirada al proyecto de reforma a la Ley de Hidrocarburos 3058, permite deducir que, cuando se refiere a departamentos no productores, se está haciendo mención a los departamentos del Beni y Pando, es decir, a aquellos departamentos que, en la Ley 1689 y 3058, recibían una regalía nacional compensatoria. Por tanto, hasta ahí todo supone que estos recursos se manejarán exclusivamente por las mismas gobernaciones que se han beneficiado de estos ingresos.

Por otro lado, la LMAD establece que uno de los recursos fiscales de las AIOC y de las Autonomías Regionales son las transferencias provenientes de regalías departamentales por



explotación de recursos naturales, lo que da pie a que estas unidades territoriales accedan a parte de las regalías por hidrocarburos en una proporción que aún no fue definida.

En el caso de las autonomías municipales, la LMAD no indica que los municipios recibirán regalías por hidrocarburos, situación que en el proyecto de la LMAD de julio de 2009, en su Artículo 128 inciso "c", se abría la posibilidad a que los municipios puedan acceder a ellas; en ese proyecto de Ley, se decía que son ingresos propios de las entidades municipales autónomas a "la participación en las regalías del departamento por explotación de recursos naturales". Con la LMAD aprobada, se limita a establecer la participación de municipios en la regalía minera, pero solamente de municipios productores.

Al final, da la impresión que las regalías se constituirían en un mecanismo de compensación al interior del departamento, que solamente estaría disponible para las AIOC y las autonomías regionales. Seguramente, las gobernaciones sostendrán que es una medida muy poco novedosa en el sentido que usualmente el gasto que ellos efectúan en la región es concurrente, es decir, los municipios y otras regiones se benefician de estos recursos. Empero, la

DESCENTRALIZACIÓN Y AUTONOMÍAS: UNA REFORMA INCOMPLETA

Esta es una separata de prensa del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) elaborada con base en la investigación del economista Juan Luis Espada.

Director Ejecutivo
Javier Gómez Aguilar
Consejo Editorial
Gustavo Luna
Javier Gómez
Juan Luis Espada

Edición
Soraya Luján
Diseño y armado
Milton Iniguez
Fotografía de tapa
Corbis - CEDLA

Av. Jaimes Freyre N° 2940 esq. Muñoz Cornejo, Sopocachi
Telf. 241 3175 / 241 3223 / 241 2429
Fax: (591-2) 241 4625 / E-mail: cedla@cedla.org
Casilla 8630
La Paz - Bolivia

Visite
www.cedla.org

Cuadro 1
Recursos de las entidades territoriales autónomas

Estructura de financiamiento	Autonomías departamentales	Autonomías municipales	Autonomías indígena originario campesinas	Autonomías regionales
Ingresos tributarios				
-) Impuestos	.	.	.	
Ingresos no tributarios				
-) Regalías(*)				
Mineras	.	.		
Hidrocarburos	.			
-) Tasas
-) Contribuciones especiales
-) Patentes (Explo-RRNN ó Act-Eco)
-) Ingresos por venta de Bs y Ss
Transferencias del nivel central				
-) Transferencias del IDH	.	.	.	
-) Transferencia IEHD	.			
-) Transferencia por delegación o transferencia por competencia
-) Transferencias por coparticipación tributaria
-) Otras transferencias
Transferencias de la autonomía departamental				
-) Transferencias provenientes de regalías departamentales por explotación de RRNN			.	.
Donaciones (***) legados
Créditos interno y externo	.	.	.	

Fuente: Ley Marco de Autonomías y Descentralización "Andrés Báñez".
Elaboración: CEDLA

Notas: (*) Participación directa en estas regalías.

(**) Son considerados recursos de donaciones, los ingresos financieros y no financieros que reciben las unidades territoriales autónomas.

diferencia es quién determina plenamente en qué gastar y cómo; probablemente, la transferencia de una parte de las regalías a las AIOC y las regiones fortalecerá algunas decisiones internas, aunque quedan las incógnitas sobre cuántas AIOC se constituirán en el país, cómo se definirán los montos de transferencia y si en la reglamentación las gobernaciones tendrán la posibilidad de determinar el uso de esos recursos.

INGRESOS TRIBUTARIOS

Conforme a la CPE, en los Artículos 300 y 302¹, los gobiernos departamentales y municipales autónomos tienen la potestad de crear y administrar impuestos. Ese señalamiento constitucional fue plasmado en la LMAD, convirtiéndose en una novedad para los gobiernos departamentales, pues, antes de la aprobación de la ley marco, no estaban facultados para ello, situación contraria a la de los municipios, que con la LMAD se ratifica su dominio tributario² y son ampliadas sus funciones tributarias.

Para el caso de las AIOC, la ley marco en su Artículo 106 dice que "son recursos de las entidades territoriales autónomas indígena originario campesinas: 1. Impuestos asignados a su administración de acuerdo a lo establecido en el numeral 13, párrafo I, Artículo 304 de la Constitución Política del Estado", el cual

señala "administrar los impuestos de su competencia en el ámbito de su jurisdicción".

En ese marco, no existe para las AIOC la potestad tributaria de creación de impuestos, solamente la administración de impuestos. En el proyecto de LMAD de julio de 2009, en el Artículo 129, se sostenía que: "II. En el caso de asumir competencias municipales, las autonomías indígena originario campesinas, podrán también ejercer la competencia relacionada con la creación de tributos", es decir hasta esa versión existía una intención explícita que las AIOC puedan crear impuestos. Por otro lado, en ese mismo proyecto de ley, se decía que "las autonomías indígena originario campesinas provenientes de la conversión de municipios conservarán los mismos recursos que recibían antes de la conversión", es decir, su base de financiamiento era la de los gobiernos municipales.

No obstante, con la LMAD aprobada, ambas redacciones fueron anuladas, o por lo menos dejaron de ser explícitas. Lo único cierto es que las 11 AIOC provenientes de la conversión de municipios han heredado los ingresos de los gobiernos municipales.

La LMAD ha establecido lineamientos que orientarán las competencias tributarias, aun falta precisar procesos y otros aspectos sobre esa competencia. Más allá de ello, el desafío concreto para los gobiernos autónomos es el de imaginarse un impuesto que pueda ser aplicado en su unidad territorial, sin que ello, derive en un costo social, pues la descentralización ha dado lugar a territorios o gobiernos pequeños pobres con actividades productivas marginales, lo que al final puede: i) generar que estas unidades entidades territoriales acaben gravando a los consumidores o trabajadores de su región; o ii) como sucedió hasta la fecha, el Estado seguirá financiando las autonomías por mucho tiempo más.

Adicionalmente, la tarea de identificar los sujetos pasivos, hechos, determinar bases imponibles, las alícuotas, los procedimientos de cobro, recaudo y fiscalización demandará o exigirá capacidades institucionales y humanas

especializadas al interior de los gobiernos autónomos.

Con base a algunas disposiciones de la LMAD, se puede notar que los gobiernos autónomos dispondrán de un año para definir un impuesto y para ir construyendo capacidades internas. Es preciso recordar que a partir de la promulgación de la LMAD, el Órgano Ejecutivo tiene un año para presentar la Ley de Clasificación de Impuestos.

La política que permite que los gobiernos autónomos puedan crear impuestos en su unidad territorial conlleva un costo social, pues una porción de los ingresos familiares deberá ser destinada a cubrir estos impuestos regionales.

Ahora bien, lo anterior dependerá en gran medida de la orientación que asuma ese sistema tributario regional, es decir a la progresividad del sistema. Si la tendencia es la de generar impuestos neutros o indirectos, se estaría generando mayor presión tributaria en segmentos de población que no tienen la capacidad económica para asumir ese tipo de imposiciones, e incluso, en estratos medios de la población que verán disminuir sus ingresos disponibles.

Por el momento, se percibe que algunas propuestas están dirigidas a crear impuestos al salario (2010), que esencialmente tiene un efecto en la población trabajadora asalariada, dejando por el momento, impuestos dirigidos a gravar la ganancia empresarial, financiera, comercial y la acumulación (riqueza). Lo anterior responde a un pragmatismo técnico, pues existe un sistema de información sobre trabajadores asalariados, en tanto que el otro tipo de impuestos exige de mayor información, e incluso de la incorporación de nuevos sistemas informáticos, lo que seguramente demandaría más tiempo para su implementación. No se debe perder de vista que el beneficio social debe orientar ese tipo de políticas y que los procedimientos deben subordinarse a ese propósito.

Si bien la propuesta de un impuesto a los juegos de azar es un ejemplo de gravar rentas en segmentos de población con importantes ingresos –lo que inicialmente se configuraba como una medida interesante para algunas regiones– ahora el gobierno central aseguró que el impuesto a esa actividad beneficiará al erario nacional.

A razón de todo lo anterior, el tiempo que el Ejecutivo tomará para elaborar disposiciones que regulen y precisen las competencias tributarias, bien puede ser aprovechado por las organizaciones sociales regionales para incorporar el enfoque de progresividad en el debate de un sistema tributario regional.

La idea de otorgar este tipo de competencias está dirigida a fortalecer el sistema de financiamiento de estos gobiernos autónomos, buscando que los impuestos municipales aumenten su participación en el total de recaudaciones tributarias del país. Como puede notarse en el gráfico 1, los impuestos municipales son reducidos respecto a las otras recaudaciones tributarias, con la LMAD se pretende cambiar ese escenario.

Se espera que el objetivo de mayor recaudación no sea el fin en sí mismo, sino más bien que ese propósito se subordine a los efectos sociales que puede generar un sistema tributario regresivo, asimismo, no perder de vista que es un instrumento que puede promover actividades productivas estratégicas para la región.

NOTAS

- Artículo 300 párrafo I numeral 22 y Artículo 302 párrafo I numeral 19.
- Para las autonomías municipales se ratifica su dominio tributario sobre el Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles, Impuesto a la Propiedad de Vehículos Automotores, Impuesto Municipal a la Transferencia de Inmuebles e Impuesto Municipal a la Transferencia de Vehículos Automotores.

El desafío concreto para los gobiernos autónomos es el de imaginarse un impuesto que pueda ser aplicado en su unidad territorial, sin que ello, derive en un costo social

AUTONOMÍAS SIN EQUIDAD FISCAL EL DESAFÍO PENDIENTE

La LMAD no ha cambiado la estructura desigual de los ingresos fiscales para las autonomías, que ya rigen en el país desde julio de este año. El pacto fiscal propuesto en la disposición transitoria de la LMAD depende de varios factores, entre los que se encuentra el contar con la información del Censo de Población y Vivienda, la que supuestamente estará lista recién en el 2012. Sin embargo, el escenario político y la fuerte dependencia de la renta de hidrocarburos no permiten la discusión a fondo de una nueva estructura fiscal sostenible y equitativa.

En julio de 2010, el gobierno de Evo Morales aprobó la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD), una norma orientada a descentralizar el poder político del Estado a partir de la profundización de la democracia directa y participativa, redefinir el rol de los distintos niveles de gobierno en las regiones y dar respuesta a la desarticulación entre la administración central y las regiones.

El objetivo de inclusión estuvo dado a partir de la posibilidad que establece la actual Constitución Política del Estado (CPE) y la LMAD de que los Territorios Indígena Originario Campesinos (TIOC) puedan ser reconocidos como una unidad territorial autónoma. Esta cualidad gubernativa implicaría la libre elección de autoridades, la igualdad jerárquica o de rango constitucional entre entidades territoriales autónomas, la administración de sus recursos económicos y el ejercicio de sus facultades: legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva por sus órganos de gobierno autónomo (LMAD 2010). A la fecha, son 11 municipios que han optado por la Autonomía Indígena Originaria Campesina (AIOC).

No obstante, la ley no ha podido resolver la demanda de un régimen fiscal equitativo y con ingresos que aseguren la sostenibilidad financiera de las competencias, fundamentalmente para aquellas autonomías que cuentan con una base económica reducida y con elevados índices de pobreza. Ello, en el largo plazo, generará tensiones económicas y sociales entre las distintas regiones, además de profundizar las brechas económicas y sociales, afectando la cohesión social a la que se supone da atención esta reforma.

UNA OPORTUNIDAD

La LMAD ofrece la posibilidad de incorporar cambios estructurales en el sistema de financiamiento público, no solamente en el ámbito regional o descentralizado, sino también para todo el régimen de financiamiento del Estado. En otras palabras: el proceso de reestructuración del Estado (autonomías) puede ser un escenario para debatir una reforma fiscal integral. lamentablemente, la coyuntura política y la orientación cortoplacista del debate no facilitó en el proceso de la LMAD una reforma de esa naturaleza.

Pese a lo anterior, la reforma fiscal podría ser posible; así se deduce de la disposición transitoria décimo séptima de la norma reciente, que establece que el Servicio Estatal de Autonomías en coordinación con el Ministerio de Autonomías y el Ministerio de Economía y Finanzas

Para nadie es desconocido que en los últimos años la renta de hidrocarburos se ha constituido en una de las principales fuentes de financiamiento de la gestión pública. La forma en la que estos recursos fiscales son distribuidos está contribuyendo a mantener y profundizar las inequidades regionales



Públicas deben elaborar una propuesta técnica de diálogo para un pacto fiscal, analizando las fuentes de recursos públicos en relación con la asignación y el ejercicio cíclico de competencias de las entidades territoriales autónomas y el nivel central del Estado (LMAD 2010).

No obstante, también se indica que la propuesta sería presentada seis meses después de publicados los resultados del Censo de Población y Vivienda (CPV), el mismo que se supone se realizará en el segundo semestre de 2011, por tanto, siendo optimistas, el primer semestre de 2012 se dispondría de los resultados finales, y a partir de ese momento el Órgano Ejecutivo contaría con seis meses para la presentación de la propuesta técnica de pacto fiscal. Por tanto, la elaboración de un documento importante para el reordenamiento del régimen fiscal, tomará un tiempo amplio, sin embargo, ese lapso puede ser aprovechado para generar debate y consensos en torno a una reforma fiscal estructural e integral.

De acuerdo al Ministerio de Autonomías "el debate sobre la Ley Marco de Autonomías y Descentralización puede ser el momento para revisar y mejorar la equidad, transparencia y sostenibilidad del modelo fiscal de financiamiento del Estado Autonomico, ojalá sobre bases distintas a aquellas provenientes de la explotación de los hidrocarburos y minerales". No obstante, en el régimen fiscal propuesto en la LMAD aún no pueden notarse cambios que

vayan a dar respuesta a estas preocupaciones; en la letra de la ley, estas preocupaciones deberían ser asumidas como mayor decisión en el pacto fiscal.

UNA ESTRUCTURA DESIGUAL

Un informe elaborado por el Ministerio de Autonomías proporciona información fiscal, que permite mostrar la existencia de estas inequidades fiscales. El gráfico 1 muestra los recursos que disponen los gobiernos autónomos departamentales para el 2010, y como podrá observarse, existen cuatro departamentos que registran

ingresos por debajo de los Bs 1.000 millones (Pando, Beni, Oruro y Chuquisaca), tres que muestran recursos entre Bs 1.000 millones y los Bs 2.000 millones (Tarija, Potosí y Cochabamba), y dos de ellos que muestran ingresos por encima de los Bs 2.000 millones (Santa Cruz y La Paz). En autor es una muestra de los desequilibrios o inequidades en el manejo de los recursos fiscales (Gráfico 1).

Asimismo, el gráfico muestra el grado de dependencia que tienen los gobiernos autónomos respecto a las transferencias por servicios, que en buena medida debe cubrir gastos del sector educativo y de salud (salarios).

Por otro lado, para nadie es desconocido que en los últimos años la renta de hidrocarburos se ha constituido en una de las principales fuentes de financiamiento de la gestión pública. La forma en la que estos recursos fiscales son distribuidos está contribuyendo a mantener y profundizar las inequidades regionales. Este es el caso de las regalías petroleras³; estos recursos benefician fundamentalmente a los departamentos productores (Tarija, Cochabamba, Santa Cruz y Chuquisaca), se ha constitucionalizado el 11% de estas regalías para estos departamentos, dejando fuera de su distribución a los departamentos de La Paz, Potosí y Oruro.

Si bien la LMAD establece la posibilidad de que las gobernaciones transfirieran parte de las regalías a las AIOC y a las autonomías regionales, aún no está claro si estos beneficios llegarán a otras regiones en las que no necesariamente se producen hidrocarburos; por otro lado, se debe recordar que a la fecha sólo se cuentan 11 AIOC, de las cuales únicamente cuatro pertenecen a departamentos productores.

En el caso de la distribución del IDH, se incorporaron en la lista de beneficiarios a las gobernaciones y municipios autónomos de departamentos no productores, acción que mostró la posibilidad de democratizar los beneficios de la explotación de hidrocarburos a aquellas regiones que no son productoras.

El gráfico 2 muestra que la distribución de los recursos

por la explotación de recursos no renovables no es equitativa. Por ejemplo, en el caso de Potosí y Chuquisaca, que registran los índices de pobreza más altos según información procesada por el Ministerio de Autonomías, estos departamentos reciben por habitante Bs 607 y Bs 252 respectivamente. Por otro lado, se tienen los departamentos de Pando y Tarija que reciben Bs 1.648 y Bs 2.166 respectivamente.

El ejercicio que se realiza en el gráfico 2 muestra la necesidad de efectuar ajustes en su distribución interna, es decir, es preciso preguntarse si la distribución lineal según población es suficiente para dar solución a los problemas de desarrollo interno (Gráfico 2).

EN LA TARDANZA ESTÁ EL PELIGRO

Es evidente que el reto para el Ejecutivo es proponer cambios o mecanismos que estén dirigidos a reducir estas brechas o disparidades en la asignación de recursos. La LMAD vela por ese hecho en el Artículo 111, referido a la distribución equitativa territorial, párrafo I. Sostiene que "la distribución de recursos provenientes de la explotación de recursos naturales deberá considerar las necesidades diferenciadas de la población en las unidades territoriales del país, a fin de reducir las desigualdades regionales, evitando la desigualdad, la exclusión social y económica, y erradicando la pobreza en sus múltiples dimensiones"; asimismo, el párrafo III indica que "los criterios para la distribución territorial equitativa, además de la población, deben considerar variables que reflejen las necesidades diferenciadas para la prestación de los servicios públicos de las entidades territoriales autónomas en el marco de las respectivas competencias".

El contenido del Artículo 111, sin duda, configura un escenario propicio como para plantear una reforma profunda en el esquema de distribución de estos recursos, lo que problemáticamente suceda en el pacto fiscal. Mientras más se demore en dar estas respuestas, se configurará un

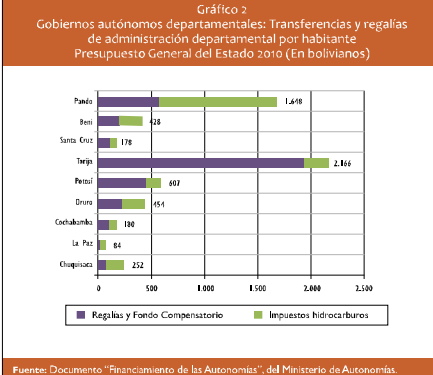
escenario político de difícil negociación, debido a la posibilidad de descubrimiento de nuevos campos y reservas. Por ejemplo, Gran Chaco (Tarija) invertirá \$us 451,3 millones en exploración y explotación en esa región, monto equivalente al 60% de las inversiones que se ejecutarán en todo el país; ello posiblemente se traduzca en mayor producción de hidrocarburos para el departamento de Tarija. Otro caso es el descubrimiento de un trillón de pies cúbicos de gas natural en el pozo RGD 22 ubicado en el Área de Contrato Río Grande (Santa Cruz), que según el presidente de YPFB 1 TCF es equivalente a 5 mil millones de dólares⁴. En esta dirección, es preciso tomar en cuenta a otras actividades de explotación de recursos naturales, como el Mutún y el litio del Salar de Uyuni, que seguramente proporcionarán recursos fiscales a entidades descentralizadas.

Mientras tanto, el Estado tiene en sus manos un importante mecanismo que es el de las transferencias fiscales, instrumento que posibilitaría equilibrar o reducir las brechas de financiamiento público de una unidad territorial respecto de otras; se trata de un instrumento que permite concretar en las regiones aquellas prioridades de desarrollo identificadas por el Ejecutivo (transferencias condicionadas).

La LMAD, dentro del régimen fiscal, ha previsto un paquete de transferencias fiscales, como las que realiza el nivel central a las unidades territoriales autónomas; asimismo, prevé las transferencias interinstitucionales, que están reguladas por el Artículo 110. Si bien en el corto plazo existen estos mecanismos—que en alguna medida dan una respuesta a los desequilibrios fiscales y a las necesidades de financiamiento para asumir las competencias delegadas en la LMAD y la CPE— el riesgo es que la dependencia de estas transferencias se profundice en el tiempo, debido a que muchos de los gobiernos autónomos no tienen, en el mediano plazo, la posibilidad de diversificar sus fuentes de financiamiento. Para algunos las contribuciones especiales creadas por las entidades territoriales son una fuente novedosa, pero éstas no constituyen una respuesta estructural al financiamiento público.

NOTA

1. Cfr. "Bases para el Financiamiento del Nuevo Estado y el Régimen de Autonomías", Ministerio de Autonomías, PUSO y GTZ (cooperación alemana).
2. Entre el 2005 y el 2009 el promedio anual ha alcanzado la cifra de \$us 432 millones.
3. La Razón, 12 de agosto de 2010.
4. Agencia de Noticias de YPFB.



EL FONDO PRODUCTIVO DEPENDE DEL PRECIO INTERNACIONAL DEL PETRÓLEO

El Fondo de Desarrollo Productivo Solidario recaudará dinero si el precio internacional del petróleo es superior al estimado en el Presupuesto General del Estado. Una muestra más de la vulnerabilidad fiscal para el proceso autonómico.

La Ley Marco de Autonomías, en su Artículo 115 referido a la sostenibilidad fiscal y financiera, establece en su parágrafo IV, que "(...) los gobiernos autónomos podrán establecer la implementación de mecanismos de previsión de recursos a objeto de atenuar las fluctuaciones de ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales"; en ese marco, la misma norma propone la creación del Fondo de Desarrollo Productivo Solidario (FDPS), que tiene el objeto de promover el desarrollo productivo a través del financiamiento de proyectos estratégicos; este fondo operaría con recursos del IDH, pero aquellos adicionales a lo establecido en el Presupuesto General del Estado (PGE).

Es decir, el PGE prevé, para cada gestión, un monto de recaudación fiscal por la explotación de hidrocarburos bajo ciertos parámetros, uno de esos factores es el precio; si en el transcurso del ejercicio fiscal, los precios de exportación de gas natural son mayores a los previstos en el PGE, ello derivaría en un aumento de recaudaciones respecto de lo programado; ese incremento pasaría a manos del FDPS.

No obstante, por la redacción del Artículo 118' de la LMAD, se da a entender que solamente el incremento generado por precios de exportación mayores a los previstos otorgará recursos al FDPS. Queda la incógnita sobre qué pasaría si el incremento responde tanto a un aumento en los precios como en el volumen de la producción. Eso significaría que en la

identificación de los recursos del fondo debería realizarse una discriminación de qué proporción de ese aumento responde a un efecto precio y cuál a un efecto del volumen de producción. Es importante aclarar este hecho, pues en documentos de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) se ha planteado la intensificación en la producción de hidrocarburos en el corto y mediano plazo.

Sólo para tener una idea del monto de recursos que administraría el fondo, si se supusiera que el FDPS ya estaría operando este año, se vería que en el 2010 se habría transferido la suma de \$us 155 millones. ¿Qué es lo que ocurrió? En la formulación del PGE 2010, se estableció 61,3 dólares como precio de referencia para la estimación de los recursos que se recibirían por hidrocarburos, sin embargo, el precio promedio de este producto entre enero y agosto del presente año fue de 77,82 dólares, debido a ello, se obtuvo ingresos adicionales por concepto del IDH de alrededor de Bs 1.102 millones (\$us 155 millones).

Es decir, en una situación como la descrita anteriormente, el FDPS dispondría de \$us 155 millones para operar los tres mecanismos o componentes de este fondo, que son: i) un mecanismo solidario, que deberá contribuir al financiamiento de los gobiernos autónomos departamentales menos favorecidos en la distribución de recursos económicos; ii) el mecanismo de reserva y estabilización que tiene el propósito de acumular recursos en cada

gestión fiscal y iii) el mecanismo de fomento al desarrollo productivo, que tiene el propósito de contribuir al desarrollo armónico en todos los departamentos.

Una mirada rápida a estos elementos deja dos inquietudes; por un lado, la fijación del precio con el que se formulará el PGE, como se conoce, es de manejo exclusivo del Ejecutivo; ello posiblemente genere susceptibilidades en las regiones autónomas, pues éstos podrían suponer que anualmente ese precio se fija discrecionalmente. En ese sentido, cobra relevancia la transparencia del proceso; por otro lado, considerando los componentes del fondo, todo hace suponer que el financiamiento del fondo será sobrepasado por sus roles, llevando a que sus intervenciones sean limitadas. Lo recomendable sería acotar estos componentes y armonizarlos, pues por un lado plantea en los puntos i) y ii) una gestión de gasto importante, en tanto que en el ii), contradictoriamente se habla de ahorro, en el marco de gobiernos autónomos con dificultades financieras.

NOTA

1. "Los recursos para el Fondo de Desarrollo Productivo Solidario provendrán de recaudaciones del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), adicionales a las establecidas en el Presupuesto General del Estado y generadas cuando los precios de exportación de gas natural para los contratos vigentes, superen los parámetros establecidos en la ley específica".

AUTONOMÍAS SE APOYARÍAN EN REGRESIVIDAD TRIBUTARIA

En el proceso autonómico se podría ver una reproducción de la lógica nacional de regresividad del sistema tributario, lo que significaría la pérdida de una proporción importante de ingresos para los más pobres

Al anterior, se suma la falta o ausencia de procedimientos que regulen y precisen otros procesos de la gestión pública autónoma. Se ha identificado una agenda de reforma fiscal: la Ley de Clasificación de Impuestos, Ley de Tesorería y Crédito Público, Ley de Gestión Pública, el Fondo de Desarrollo Productivo Solidario y los estudios de costo competencial. Todos estos mecanismos serán instrumentos técnicos que deben aportar en la construcción progresiva de un pacto fiscal (Ministerio de Autonomía, 2010).

Si hay algo que rescatar de la agenda fiscal descrita anteriormente es que aún se dispone de espacios que deben ser aprovechados por la sociedad civil para introducir el debate estructural del financiamiento para el desarrollo, el mismo que debe otorgar insumos para una reforma fiscal integral.

Los mecanismos de compensación que establece la distribución del IDH y las transferencias por delegación o transferencias por competencia son mecanismos que en el mediano y largo plazo ejercerá presiones en el TGN. Nuevamente, una reforma generaría presiones en la administración central, lo que puede llevar a profundizar nuevamente mecanismos de endeudamiento externo o la profundización de nuestro sistema tributario regresivo.

Finalmente, la potestad tributaria aún despierta bastante inquietud. Dependiendo de su orientación, se podría ver una reproducción de la lógica nacional de regresividad del sistema tributario, significando, para algunos estratos de la población, la pérdida de una proporción importante de sus ingresos. En ese sentido, las medidas tributarias deben ser innovadoras en

cuanto a gravar la ganancia extraordinaria (el impuesto a los juegos de azar es un ejemplo de ello). Ahora bien, para orientar esa tarea es esencial que la Ley de Clasificación de Impuestos sea presentada lo antes posible, a fin de establecer y especificar los límites de la potestad tributaria, por ejemplo ¿pueden los gobiernos autónomos crear un impuesto al sistema financiero?

La posible discrecionalidad en el financiamiento del Fondo Productivo podría llevar a las entidades públicas autónomas a valorar este medio como un instrumento político. Por otro lado, el fondo será sobrepasado por sus roles, llevando a que sus intervenciones sean limitadas, lo que obliga a plantear una acotación estratégica de estos roles, que como se sostiene en el texto, son a primera vista contradictorios.

GOBIERNOS DEBEN SER MÁS TRANSPARENTES Y ABIERTOS A LA RENDICIÓN DE CUENTAS

Establecer una norma mundial para la transparencia presupuestaria, obligar a los gobiernos a hacer públicos ocho documentos esenciales del proceso presupuestario y abrirse a la participación de la sociedad civil son las principales recomendaciones de la Encuesta sobre Presupuesto Abierto realizada por el International Budget Partnership

De acuerdo al Índice de Presupuesto Abierto (OBI, por sus siglas en inglés) 2010, la calificación promedio 94 países encuestados es 42 sobre 100 puntos. El OBI es calculado a partir de la Encuesta de Presupuesto Abierto del International Budget Partnership (IBP), que evalúa entre otros aspectos, la disponibilidad de documentos presupuestarios clave en cada país, así como la exhaustividad de los datos contenidos en dichos documentos.

En el estudio también se analiza en qué medida las Legislaturas y las Instituciones Superiores de Auditoría (ISA) realizan una vigilancia eficaz, así como las oportunidades para que el público participe en los procesos de toma de decisión en torno al presupuesto nacional.

LAS RECOMENDACIONES

A partir del estudio, el IBP ha elaborado un conjunto de recomendaciones generales, además de específicas para cada uno de los países que participaron de la Encuesta de Presupuesto Abierto. A continuación figuran las recomendaciones generales:

1. Los países deben hacer públicos los ocho documentos presupuestarios que producen: Esta simple medida no requeriría prácticamente de ningún esfuerzo ni costo adicional por parte de los gobiernos; sin embargo, mejoraría dramáticamente el nivel de apertura de los presupuestos en muchas partes del mundo, particularmente en países con calificación baja.
2. Los documentos del presupuesto deben ser ampliamente accesibles de forma gratuita y oportuna: Es relativamente fácil hacer que los documentos presupuestarios sean ampliamente accesibles y de forma gratuita si los gobiernos simplemente los publicaran en sus sitios web. Además, los gobiernos que ya han comenzado a publicar información en sus sitios web deben utilizar formatos fáciles para descargar y deben desarrollar un sistema de archivo para los informes presupuestarios de años anteriores. Los países también deberían colocar copias impresas de los documentos presupuestarios en las bibliotecas nacionales y locales y en las taquillas de información de las oficinas gubernamentales para que estén a disposición del público. Además, los documentos presupuestarios deben publicarse oportunamente.
3. Los países con las puntuaciones más bajas en el OBI deben esforzarse por alcanzar estándares mínimos: El IBP recomienda que, como mínimo, los países que ofrecen un nivel nulo o escaso de información sobre el presupuesto publiquen la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo, el Presupuesto Aprobado y los Informes de Auditoría. También recomienda que las legislaturas de estos países comiencen a organizar audiencias públicas antes de la aprobación del presupuesto.

4. Los países que ofrecen mínima o alguna información deben mejorar su desempeño en tres informes clave: Los 52 países que obtuvieron una calificación entre 21-60 en el OBI deben elevar el nivel de exhaustividad de la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo el cual, aunque se publica en casi todos los casos, carece de información esencial. Además, deben mejorar el nivel de exhaustividad de los Informes de Auditoría y también deben asegurarse de publicarlos (en la actualidad un tercio de estos países no publican informes de auditoría). También deben empezar a elaborar y publicar la Revisión de Mitad de Año, documento que los países en esta categoría no suelen publicar.
5. Los países deben comprometerse con los principios de la fiscalización y la participación en el proceso presupuestario. La autoridad, independencia y capacidad de las instituciones de fiscalización deben fortalecerse. La voz del público debe reconocerse como un control y contrapeso complementario: Las legislaturas deben disponer de facultades para modificar los proyectos de ley, tiempo necesario para analizar el presupuesto y la autoridad para influir en los cambios que se realicen al presupuesto una vez que éste entre en vigor. Además, las instituciones de auditoría deben ser independientes y tener la autoridad, la capacidad y los recursos necesarios para cumplir con sus responsabilidades de control. Para fomentar la participación pública efectiva, la legislatura debe convocar audiencias públicas abiertas en cada etapa del proceso presupuestario y debe permitir que la sociedad civil aporte su testimonio. Del mismo modo, el público debe disponer de la oportunidad de tratar directamente con las instituciones superiores de auditoría en la etapa de evaluación del proceso presupuestario. Existen muchos mecanismos, tales como "líneas directas de fraude", para fomentar ese tipo de participación.
6. Los donantes deben estimular y apoyar a los países dependientes de la cooperación internacional para que mejoren su transparencia: Los donantes deberían fomentar fuertemente la transparencia presupuestaria en los países a los que suministran ayuda, ofreciendo incentivos a los países que registren mejores prácticas de transparencia presupuestaria. Los donantes también deben asegurarse de que la ayuda general que suministran se refleje adecuadamente en los documentos presupuestarios de los países receptores y ellos mismos deben proveer información completa y accesible sobre el tipo de ayuda que entreguen para cualquier proyecto. Los donantes también podrían brindar asistencia técnica para aumentar la capacidad de las instituciones de control (legislaturas, ISA, sociedad civil, medios de comunicación, etc.) para presionar a los

Ejecutivos de manera que mejoren el nivel de transparencia presupuestaria y rendición de cuentas.

7. Debe establecerse una norma mundial sobre transparencia presupuestaria: El alarmante estado de la transparencia presupuestaria documentado por las sucesivas rondas de la Encuesta de Presupuesto Abierto presenta un argumento convincente para que la comunidad internacional se pronuncie en pro de una norma mundial en materia de transparencia presupuestaria. Las legislaturas, las ISA y los gobiernos junto con los donantes, las asociaciones profesionales en la gestión de las finanzas públicas y las organizaciones de la sociedad civil deben participar conjuntamente. Una norma de transparencia presupuestaria permitiría codificar principios y directrices sobre la conducta apropiada del gobierno con respecto a la transparencia y la participación ciudadana en el proceso presupuestario.



Según International Budget Partnership

BOLIVIA, CON LA CALIFICACIÓN MÁS BAJA DE LA REGIÓN EN TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA

Con un 13% en el Índice de Presupuesto Abierto, el gobierno boliviano suministra al público poca información sobre el presupuesto y las actividades financieras del gobierno central durante el transcurso del ejercicio presupuestario

Para el año 2010, Bolivia ha recibido una puntuación general de 13% en el Índice de Presupuesto Abierto (OBI 2010, por sus siglas en inglés), lo cual significa que provee poca información al público en sus documentos presupuestarios durante el año. Este índice evalúa la cantidad y el tipo de información que los gobiernos ponen a disposición del público en los ocho documentos presupuestarios que deben emitirse durante el ejercicio presupuestario.

La puntuación de Bolivia en el OBI 2010 indica que el gobierno suministra al público poca información sobre el presupuesto y las actividades financieras del gobierno central durante el transcurso del ejercicio presupuestario. Por esa razón resulta extremadamente difícil a los ciudadanos exigir al gobierno la rendición de cuentas por su administración de los fondos públicos. A continuación se verá por qué el gobierno alcanza tan baja calificación.

De manera comparativa, como se ve en el gráfico 1, Bolivia tiene la puntuación más baja de la región sudamericana, muy por debajo de Ecuador (31%) y Venezuela (34%), sus inmediatos superiores en el índice de la región. Chile obtuvo la mayor calificación con un 72%.

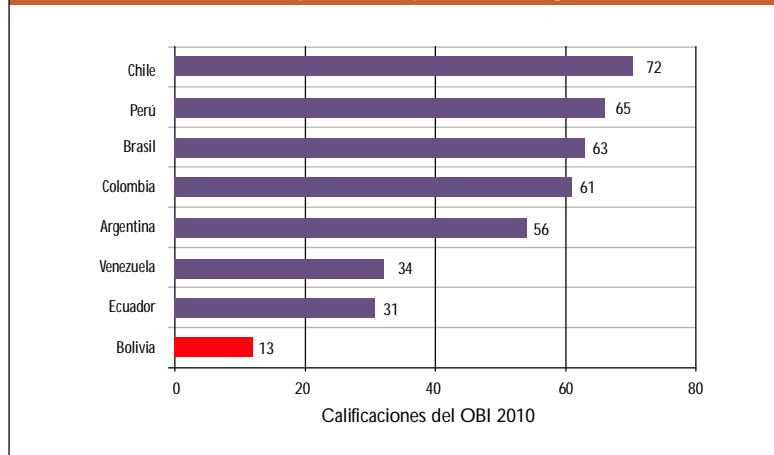
LOS DOCUMENTOS BÁSICOS

La propuesta de Presupuesto General del Estado (PGE) que presenta el Órgano Ejecutivo es el instrumento de política más importante del gobierno. En el documento se plantea cómo se pretende recaudar ingresos tributarios y de otras fuentes y gastar esos fondos en apoyo de las prioridades establecidas, traduciendo así sus objetivos de políticas en acciones concretas. En Bolivia, la propuesta de PGE que es enviada a la Asamblea Legislativa, no se publica. El Ejecutivo hace una presentación muy resumida a los medios de comunicación.

El documento preliminar provee información que vincula las políticas y los presupuestos del gobierno. Esta declaración debe publicarse antes que la propuesta del PGE y, en la mayoría de los casos, establece los parámetros generales que definirán el próximo presupuesto del gobierno. El gobierno boliviano no publica el documento preliminar.

Por otra parte, un presupuesto ciudadano es la presentación del PGE en un lenguaje cercano a la ciudadanía, cuya intención es permitir al público, incluso a quienes no tienen conocimiento del tema de las finanzas públicas, la comprensión de los planes del gobierno para la recaudación de ingresos y el desembolso de

Gráfico 1
Bolivia respecto a los países de la región



los fondos públicos. Bolivia no produce un presupuesto ciudadano.

Otro documento esencial para la transparencia fiscal es la revisión de mitad de año, el mismo que ofrece una visión panorámica de los efectos del presupuesto para el punto medio del año presupuestario. La información contenida en dicho informe permitiría la evaluación del desempeño del gobierno en temas fiscales comparado con el plan establecido en el presupuesto original. De esta manera, se permite al Órgano Ejecutivo, a la Asamblea Legislativa y al público en general determinar si es necesario realizar ajustes que afecten ingresos, gastos o endeudamiento durante los últimos seis meses del ejercicio. El gobierno no publica esta revisión de mitad de año.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Más allá de una ampliación del acceso a los documentos presupuestarios principales, existen otras maneras de lograr una mayor apertura del proceso presupuestario de Bolivia. Entre éstas se incluye garantizar la existencia de Asambleas Legislativas y Contralorías eficaces, así como dar al público mayores oportunidades de participar en el proceso presupuestario.

MODERADA EFICACIA

Según el Cuestionario de Presupuesto Abierto 2010, Bolivia tiene una legislatura con eficacia

moderada porque carece de las siguientes características:

1. No ejerce con eficacia la potestad para modificar la propuesta de presupuesto del ejecutivo al principio del año; y
2. No cuenta con la capacidad de sostener debates de presupuesto abiertos, en los que el público pueda participar.

Asimismo, según el mismo cuestionario, Bolivia tiene una contraloría también con eficacia moderada por no reunir las siguientes características:

1. Contar con recursos suficientes para ejercer su mandato de manera efectiva.
2. Poseer los canales adecuados de comunicación con el público.
3. Contar con un régimen adecuado de rendición de informes al respecto de las medidas de seguimiento tomadas por el ejecutivo a fin de atender las recomendaciones generadas en materia de acciones correctivas a raíz de la auditoría.

RECOMENDACIONES

El informe del OBI 2010 brinda además algunas recomendaciones: dada la puntuación de 13% en el Índice de Presupuesto Abierto 2010, Bolivia debería:

- Publicar la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo y el Informe de Auditoría en los sitios web del gobierno y en los medios masivos.
- Brindar oportunidades para que el público asista a las audiencias legislativas sobre el tema del presupuesto.

Índice de Presupuesto Abierto 2010

El Índice de Presupuesto Abierto evalúa la cantidad y el tipo de información disponible al público en los documentos presupuestarios de un país. La posición de un país dentro de una categoría se determinó calculando el promedio a 92 preguntas del Cuestionario de Presupuesto Abierto, relacionadas con la información contenida en los ocho documentos presupuestarios principales que todo país debe poner a disposición del público.

El "International Budget Partnership" (IBP) se estableció en 1997 con el fin de brindar apoyo a las organizaciones de la sociedad civil de todo el mundo, que desean fortalecer los procesos, instituciones y resultados presupuestarios. Para mayor información acerca de la IBP y la Iniciativa de Presupuesto Abierto, por favor visite: www.openbudgetindex.org