

PACTO FISCAL:

UN INSTRUMENTO PARA LA CONCERTACIÓN ENTRE LA SOCIEDAD CIVIL Y EL ESTADO





PACTO FISCAL

Un instrumento para la concertación entre la sociedad civil y el Estado

Director: Juan Carlos Núñez V.

Coordinador: Waldo Gómez R.

Consultoría realizada por: Waldo Gutiérrez I.

Revisión: Patricia Miranda T. · René Martínez · Guillermo Zamorano

Edición: Jorge Jiménez Jemio

Dirección: Edificio Esperanza, Av. Mcal. Santa Cruz 2150, Casilla 5870,

Telefax: (591-2) 2125177 – 2311074

E-mail: fundajub@entelnet.bo

Casilla: 5870 La Paz-Bolivia

2013

D.L. 4-3-1555-13

PACTO FISCAL

Contenido

RESUMEN EJECUTIVO	3
INTRODUCCIÓN	7
1. PACTO FISCAL: UNA AGENDA PENDIENTE	9
1.1. Pacto fiscal: la complementación del proceso constituyente y autonómico	9
1.2. Necesidad de replanteo de la agenda económica y su orientación en beneficio de la población	13
1.3. Buscando la uniformidad de enfoques	16
1.4. Enseñanzas de la experiencia internacional	18
2. CONSTRUYENDO EL PACTO FISCAL	28
2.1. El rol del sector público en la economía	28
2.2. Definición de pacto fiscal	30
2.3. Objetivos del pacto fiscal	31
2.4. La problemática actual como insumo para el pacto fiscal	33
2.5. Lineamientos estratégicos por componente: 5x5	39
3. RUMBO AL PACTO FISCAL	44
3.1. Los actores del pacto fiscal	44
3.2. Condicionantes para la realización del pacto fiscal	50
3.3. Proceso de construcción	51
3.4. Sostenibilidad institucional	53
REFERENCIAS	56

Abreviaciones y siglas

AC	Asamblea Constituyente
ALP	Asamblea Legislativa Plurinacional
CNAD	Consejo Nacional de Autonomías y Descentralización
CPE	Constitución Política del Estado
ETA	Entidades Territoriales Autónomas
LMAD	Ley Marco de Autonomías y Descentralización
SEA	Servicio Estatal de Autonomías
TGE	Tesoro General del Estado
TGN	Tesoro General de la Nación

“Pacto Fiscal: Un instrumento de concertación entre la sociedad civil y el Estado”

Resumen ejecutivo

Los problemas estructurales que afectan al desarrollo de nuestro país están concentrados alrededor de la exclusión social y la exclusión territorial. La primera de ellas marcada por el alejamiento de las grandes mayorías poblacionales de las decisiones sobre su propio desarrollo y, la segunda, por el fuerte centralismo que aleja al Estado de las necesidades de la población.

La resolución de estos problemas estructurales fue una demanda constante de la sociedad civil; sin embargo, el sistema de partidos políticos no tuvo la capacidad para recoger el sentimiento poblacional, ahondando cada vez más las diferencias y, con ello, el descontento y la conflictividad social, hasta derivar en una crisis política y social que exigía una solución radical. La convocatoria a la Asamblea Constituyente fue el escenario donde se articuló esta demanda y el resultado, la Constitución Política del Estado, donde se establecieron los lineamientos para la reconfiguración del nuevo Estado.

Dos son los pilares fundamentales que caracterizan al nuevo Estado en su búsqueda de resolver los problemas estructurales anotados: el carácter plurinacional, mediante el reconocimiento expreso de las 36 naciones y pueblos indígena originario campesinos que conforman el Estado y; el carácter autonómico, con el establecimiento de un sistema de gobiernos autónomos en cuatro niveles: departamental, regional, municipal e indígena originario campesino.

El acuerdo nacional no logró bajar las tensiones sociales, debido a la falta de voluntades políticas para

su implementación, la ausencia de un sistema de partidos políticos para canalizar las demandas sociales y la falta de acompañamiento en la gestión pública que se manifiesta en un crecimiento económico bajo en relación a la cantidad de recursos extraordinarios recibidos por la exportación de materias primas, gas y minerales.

Ante esta situación, es necesario proponer al país un mecanismo de concertación entre sociedad civil y Estado, para resolver la agenda pendiente con miras a la construcción de nuestro desarrollo, delineando el modelo de Estado y sociedad con base en acuerdos nacionales y compromisos recíprocos del Estado y de la población.

El pacto fiscal se perfila como el instrumento para lograr tal fin, sentando las bases para la búsqueda de consensos que permitan a la sociedad civil y al Estado, concertar el desarrollo del país. Se han presentado algunas propuestas al respecto; sin embargo, las mismas caen en la simple lógica de la redistribución de recursos o en el posicionamiento regional o local, olvidando la existencia de un nivel central que, a través del Tesoro General del Estado (TGE), es el que incurre en los mayores gastos del Estado. Recogiendo la experiencia internacional, se concluye que el pacto fiscal debería tener como objetivo pacificar al país y, al mismo tiempo, construir las bases de nuestro desarrollo, por lo que en el presente documento se propone como objetivo que el pacto fiscal sea “el acuerdo económico, social y político entre sociedad civil y Estado que defina las bases para el desarrollo sustentable, considerando los ingresos y gastos, en materia competencial y fiscal-financiera del Estado, a través del nivel central y de las Entidades Territoriales

Autónomas, para superar las desigualdades dentro del nuevo modelo de Estado boliviano”.

Por supuesto, este objetivo general contiene objetivos específicos, como ser: lograr una mejora en la prestación y provisión de bienes y servicios a la población, en todos los niveles de gobierno, para lo cual deberán contar con recursos suficientes y reglas fiscales claras para ello, que implicaría, a su vez, una reducción de los actuales desequilibrios verticales y horizontales que se registran en el país.

Para lograr los objetivos anteriores, se requieren acuerdos para acompañar con recursos públicos los horizontes sectoriales previamente establecidos, todo ello en el marco de las responsabilidades que tiene cada uno de los niveles de gobierno con base en las competencias que les fueron asignadas a través del texto constitucional.

Se puede observar, por lo tanto, que una de las tareas iniciales de la negociación de un pacto fiscal, tal vez el primer punto no operativo de la agenda que se defina para tal, debe ser la definición de los objetivos de política pública que se están buscando, el horizonte de las mismas y el alcance del trabajo.

La propuesta de contenido para el futuro pacto fiscal se ordena en cinco componentes, a partir del rol del sector público en la economía y guardando relación con el ciclo de la política pública y su financiamiento, con una clara orientación hacia el ciudadano receptor de los beneficios de la aplicación de la acción gubernamental. Cada componente cuenta con cinco lineamientos, bajo una propuesta que denominamos “5x5”, lo cual permitirá una estructuración sencilla y útil para la generación del debate:

- **Generación de recursos.** Los lineamientos estratégicos contenidos en este componente deben estar vinculados al objetivo de una necesidad de la transformación productiva del país, incidiendo en la generación de valor agregado, la creación de empleo digno, el incremento de la productividad y los roles de los diferentes componentes de la economía plural, de tal forma que en su conjunto

la generación de recursos represente el incremento de la riqueza para el país.

- **Captación de recursos.** El objetivo de este componente es poder contar, a mediano plazo, con una normativa clara respecto a los temas impositivos en los sectores estratégicos, incorporando elementos de reforma tributaria para incorporar al conjunto de la población, decisiones claras respecto a las empresas públicas y coordinación en el tema de endeudamiento, de tal forma que el Estado pueda captar una mayor proporción de la riqueza generada en la economía.
- **Distribución de recursos.** Este componente tiene como objetivo clarificar la distribución vertical y horizontal de los recursos fiscales entre los distintos entes institucionales del sector público, tanto en transferencias, incluyendo regalías, como en impuestos; así como normas para un mejor ordenamiento de las fuentes.
- **Utilización de recursos.** En el componente de utilización de recursos se plantea la eliminación de ciertas restricciones al gasto público subnacional, así como la necesidad de una nueva propuesta de responsabilidad fiscal vinculada a una evaluación del costo de las competencias y a un modelo abierto de retroalimentación hacia la ciudadanía, de tal forma que el sector público pueda hacer un uso eficiente de los recursos públicos asignados.
- **Gestión Pública.** Los objetivos del componente de gestión pública deben estar centrados en el beneficio hacia el ciudadano, orientando todo el esfuerzo del Estado para satisfacer de la forma más eficiente y eficaz sus necesidades, a través de la dotación de los instrumentos adecuados a sus entidades. Para el efecto, se busca un replanteo del modelo de gestión pública y de los sistemas SAFCO, a fin de otorgarle flexibilidad al gasto público y descentralizar el mismo en los niveles autonómicos, una definición más clara en cuanto a sistemas de planificación, presupuestos y recursos humanos, y un nuevo enfoque de gestión por resultados con institucionalidad.

Entendida la necesidad de replantear la agenda económica del país orientándonos en las necesidades de la sociedad civil, así como descritos los ejes que podrían regir el pacto fiscal en Bolivia, es necesario tomar en cuenta los elementos necesarios para su implementación, mediante el establecimiento de los actores que podrían ser parte del pacto fiscal, las condiciones para que se pueda establecer este encuentro, la forma de encarar el proceso de construcción del mismo y, finalmente, el marco institucional que le dé sostenibilidad a los acuerdos logrados y permita pasar de las propuestas a la acción efectiva.

La LMAD orienta el pacto fiscal a una concertación intergubernamental; vale decir, entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas, quedando circunscrito el mismo al ámbito del sector público. La propuesta del documento es mucho más amplia y plantea la participación de la sociedad civil organizada, como un mecanismo previo al pacto fiscal, de tal forma que se pueda ir recogiendo la demanda ciudadana sobre la propuesta base del “5x5” y generando consensos para, posteriormente, mediante un pacto multiactor, se puedan lograr los acuerdos nacionales.

También se hace necesario analizar los elementos condicionantes para el pacto fiscal boliviano:

- **Condición 1.** Realización del Censo Nacional de Población y Vivienda.
- **Condición 2.** Presentación de los resultados oficiales del Censo.
- **Condición 3.** Trabajo conjunto entre el Servicio Estatal de Autonomías, el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, y el Ministerio de Autonomías.
- **Condición 4.** Elaboración coordinada de la propuesta técnica de diálogo para el pacto fiscal.
- **Condición 5.** Presentación de la propuesta técnica al Consejo Nacional de Autonomías.

Conducir el proceso de construcción del pacto fiscal demandará la expresión de una voluntad política de

los líderes nacionales, regionales y locales, así como de las organizaciones sociales, mediante la coordinación a través del Consejo Nacional de Autonomías y la elaboración de una propuesta técnica a partir de las demandas y propuestas de la sociedad civil. De esta forma, la propuesta técnica deberá contener tres elementos fundamentales para buscar que sea tomada en cuenta por los actores llamados a negociar el pacto fiscal: i) sustento técnico solvente; ii) legitimidad social y; iii) legitimidad política.

Un elemento importante a considerar, tanto en el proceso de negociación del pacto fiscal como en la implementación de sus resultados, es el andamiaje institucional para la misma, así como el control, seguimiento y evaluación de sus resultados; para ello se plantea una serie de elementos complementarios con el fin de que los acuerdos a los que se puedan arribar sean cumplidos por los actores y, en caso de ser necesario, determinar los cambios en elementos que puedan degenerar el nuevo sistema fiscal al que se vaya a arribar. Por ello, es necesario brindar el mayor de los soportes a las instituciones recientemente creadas y que son partes integrales del proceso de negociación del pacto fiscal. Estas son el SEA y el CNA. La durabilidad de las instituciones refuerza la credibilidad de las mismas, haciéndolas vehículos válidos para las sucesivas renegociaciones fiscales que pueden producirse posteriormente.

El pacto fiscal también puede ser la oportunidad de crear nuevas instituciones, como en el caso de Guatemala, que pueden o no perdurar en el tiempo. Es decir, pueden ser puntuales, como el proceso de Diálogo 2000, o permanentes, como por ejemplo las mesas de concertación de lucha de la pobreza que existen en Perú.

Un primer elemento es lo que podemos denominar como control y seguimiento interno que corresponde al cumplimiento de la institucionalización permanente de las decisiones a través de la fiscalización que deben realizar los órganos legislativos de los gobiernos autónomos a los acuerdos intergubernativos que vayan a ser ratificados en este proceso; ello es posible en el marco de la naturaleza propia de estas instancias y la facultad fiscalizadora que les ha sido atribuida constitucionalmente.

El segundo elemento se puede denominar como seguimiento y control intergubernamental, el mismo que podrá lograrse a través de los llamados mecanismos e instrumentos de coordinación intergubernamental que ha creado la LMAD, entre los que resaltan el CNA y los Consejos de Coordinación Sectorial, estos últimos de importancia fundamental si se toma en cuenta que uno de los objetivos centrales que se ha planteado en este documento para el pacto fiscal es el establecimiento de agendas sectoriales programáticas de ejecución coordinada entre los diferentes niveles de gobierno, a partir de las cuales se pueda reducir las desigualdades sociales actualmente existentes en el país.

Un tercer elemento vital para la implementación, seguimiento, control y evaluación de las decisiones y

acuerdos que vayan a ser adoptados en el pacto fiscal es la necesaria creación de un Consejo Económico-Financiero –para continuar con el léxico establecido por el texto constitucional y la LMAD– que funcione periódicamente y tenga una composición intergubernamental, aunque tenga una especie de Secretaría Técnica –compuesta por especialistas en materia económica y financiera– encargada de la elaboración de estudios específicos sobre los resultados del pacto.

Finalmente, la participación de la sociedad civil organizada mediante una ley de control social, se torna imprescindible para garantizar no solamente la convocatoria y gestión del pacto fiscal, sino también para la implementación, seguimiento, control y evaluación de los resultados.

LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS POR COMPONENTE: 5X5

1. GENERACIÓN DE RECURSOS	<ul style="list-style-type: none"> 1.1. Hacia una seguridad alimentaria para todos 1.2. Reordenamiento de los subsidios a los hidrocarburos 1.3. Control de la inflación y del poder adquisitivo de las familias 1.4. Más oportunidades de trabajo 1.5. Hacia una economía verdaderamente plural
2. CAPTACIÓN DE RECURSOS	<ul style="list-style-type: none"> 2.1. Mejora del esfuerzo fiscal de las administraciones tributarias 2.2. Hacia una reforma impositiva global 2.3. Reglas claras para el endeudamiento interno y externo 2.4. Estudio de factibilidad para nuevas empresas públicas 2.5. Mejora del régimen impositivo sobre recursos naturales
3. DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS	<ul style="list-style-type: none"> 3.1. Superación del régimen de coparticipación 3.2. Ordenamiento de las fuentes de financiamiento 3.3. Reparto de recursos hidrocarburíferos y mineros 3.4. Transferencias por resultados 3.5. Fondos de compensación transitorios
4. UTILIZACIÓN DE RECURSOS	<ul style="list-style-type: none"> 4.1. Recursos autonómicos con carácter autónomo 4.2. Responsabilidad fiscal compartida 4.3. Hacia un costeo de competencias 4.4. Rendición de cuentas 4.5. Fondos de reservas internacionales
5. GESTIÓN PÚBLICA	<ul style="list-style-type: none"> 5.1. Sistemas de administración y control 5.2. Sistemas de planificación y presupuestos 5.3. Gestión por resultados 5.4. Sistemas de recursos humanos 5.5. Reforzamiento de la institucionalidad

Introducción

El pacto fiscal que buscamos se materialice en el país, a mediano plazo, es tanto un anhelo nacional construido con base en el nuevo modelo de Estado, como una visión de acuerdo de carácter internacional. Complementa de esta manera el resultado, la consecuencia de un proceso iniciado con la refundación constitucional, con un marco teórico y práctico específico ya recreado en otras latitudes.

En el transcurso de nuestra historia, la construcción de una visión de Estado, cuyo objetivo central sea el desarrollo del ser humano, estuvo supeditada a las voluntades políticas y a la disponibilidad de recursos fiscales. Bajo esta premisa, la generación de riqueza fue una tarea prioritaria, así como el impulso de una serie de reformas estructurales orientadas a estabilizar la economía, generar una disciplina fiscal y modernizar el Estado.

Paralelamente, se dieron reformas en el área social y, sin lugar a dudas, la transformación más importante estuvo dada por la Ley de Participación Popular (de abril de 1994), que estableció la descentralización administrativa por la vía municipal y la incorporación de las grandes mayorías en los niveles de decisión local. Las medidas de reforma estructural fueron amplias y abarcaron también un largo período, de manera que tocaron ámbitos muy importantes. No se puede dejar de reconocer que muchas de ellas reconfiguraron al Estado boliviano y colaboraron al desarrollo institucional. En todo caso, la mayor de las críticas se refiere a que en ese período se hizo escaso esfuerzo en la redistribución de los recursos y que fue poco el avance con relación a la disminución de la pobreza.

Paralelamente, el sistema político estuvo alejado de las grandes demandas de la población, debido a sus estructuras caudillistas y clientelares, la falta de una verdadera visión de desarrollo económico y social del país y, la poca apertura para el diálogo y la concertación. A la postre, este sistema político que no acompañaba el sentimiento popular se desmoronó y, con ello, las posibilidades de la población de poder acceder por esta vía a las instancias del desarrollo.

Estos elementos son los que configuran el escenario para que la población, a partir de octubre de 2003, y dentro de un marco de crisis política y social, demandara la realización, entre otros, de una Asamblea Constituyente (AC), a fin de acordar el diseño de un nuevo país que dé respuesta a los problemas estructurales que derivan en la pobreza, la desigualdad en la distribución del ingreso y la exclusión de las grandes mayorías de la población.

La Constitución Política del Estado (CPE), resultante del proceso constituyente, introduce dos cambios significativos:

- i) la profundización del proceso de descentralización, a través de las autonomías, configurando con ello el escenario para la reconfiguración del Estado y su acercamiento a las demandas de la población y;
- ii) el reconocimiento de los pueblos indígena originario campesino, generando una mayor participación e inclusión en la vida política y social del país. Sin embargo, transcurridos algunos años desde la aprobación de la nueva CPE, son más las voces que expresan que la misma no es la solución definitiva a los grandes problemas anotados anteriormente,

persistiendo las grandes contradicciones que deben ser resueltas mediante un proceso complementario de concertación, a través de un pacto fiscal.

Adicionalmente, la crisis del sistema político nos condujo a un peligroso monopartidismo que, al no estar acompañado de un marco adecuado para la concertación y la gestión, genera un proceso continuo de des-institucionalización del Estado, que no permite la aplicación plena de la CPE, así como tampoco aprovechar el contexto internacional favorable de precios altos para nuestras materias primas y, con ello, reconducir nuestra economía y sociedad hacia los objetivos de desarrollo.

Existe un sentimiento cada vez más fuerte de reencauzar el proceso de cambio iniciado a partir del 2006, para encontrar soluciones definitivas a los problemas estructurales, a través de acciones concertadas entre el Estado y la sociedad civil.

En este escenario se presenta el pacto fiscal como la gran oportunidad para que entre todos los bolivianos y bolivianas podamos acordar nuestro futuro, delineando el modelo de Estado y sociedad que queremos construir, con base en acuerdos nacionales y compromisos recíprocos del Estado y de la población para sentar las bases de nuestro desarrollo, orientado al bienestar ciudadano.

Por la importancia del tema, se han presentado diferentes propuestas por distintas instituciones y actores; sin embargo, algunas sólo consideran la distribución de recursos financieros entre los diferentes niveles de gobierno, sin considerar las diferentes fases de la política fiscal; otras propuestas tienen un fuerte enfoque regional y local, olvidando la existencia de un nivel central que, a través del

Tesoro General del Estado (TGE)¹, es el que incurre en los mayores gastos del Estado.

Por este motivo, el presente documento tiene el objetivo de coadyuvar a sentar las bases para la construcción de un pacto fiscal en Bolivia, considerando como punto central el bienestar de la población, contribuyendo a crear las condiciones que permitan que todos los bolivianos y bolivianas puedan dejar atrás la pobreza y beneficiarse de los frutos del desarrollo. El pacto fiscal demandará la expresión de una voluntad política de los líderes nacionales, regionales y locales, así como de las organizaciones sociales, para generar un gran acuerdo nacional.

El pacto fiscal debe ser visto como un proceso de largo plazo, el cual define las grandes líneas de acción, los principios rectores y los mecanismos de participación social, es decir, marca la direccionalidad a seguir, en la cual se debe regir la política pública de largo plazo y con visión de país.

En cuanto a la organización del documento, luego de esta sección introductoria, se cuenta con tres secciones. La primera sección describe los antecedentes que dan origen a la necesidad de construir un pacto fiscal, rescatando las propuestas presentadas y las enseñanzas de la experiencia internacional. La segunda sección propone los lineamientos del pacto fiscal en Bolivia, a partir de la definición de su objetivo y los componentes basados en la generación, captación, distribución y utilización de los recursos públicos. Finalmente, la tercera sección establece los mecanismos de implementación del pacto fiscal, considerando la participación de la sociedad civil en la definición de su futuro, el proceso de construcción de los acuerdos nacionales y la sostenibilidad institucional que permita pasar de las propuestas a la acción efectiva.

1. La CPE cambió la denominación de Tesoro General de la Nación (TGN) por Tesoro General del Estado (TGE).

1

Pacto fiscal, una agenda pendiente

1.1 Pacto fiscal: la complementación del proceso constituyente y autonómico

A partir del 2006, Bolivia vivió un proceso constituyente que fue fruto tanto de demandas que surgieron en la década de los años 90 del siglo pasado como de los conflictos generados en la primera década del siglo XXI. Luego de instalada, la Asamblea Constituyente trabajó más de dos años para la elaboración de una nueva Constitución Política del Estado y de esta manera responder y resolver las falencias del Estado republicano, es decir la pobreza, la desigualdad y la discriminación (UNIR, 2009).

Durante el proceso constituyente se vivieron importantes conflictos que estuvieron a punto de detener totalmente el trabajo de la AC. Los más importantes fueron el embrollo de la aprobación del texto constitucional por votación de dos tercios de los asambleístas y el tema de la capitalidad plena, el cual se convirtió en el principal pedido del pueblo sucreño, como contraposición a la postura de La Paz (“la sede no se mueve”).

En 2007, luego de los 12 meses establecidos para el trabajo de la Asamblea Constituyente, el texto fue apresuradamente aprobado en la ciudad de Oruro, pero, debido a la resistencia que generó la forma en la que fue aprobado y los contenidos que no fueron debidamente consensuados entre la totalidad de los asambleístas, fue necesaria la negociación con diferentes sectores de la sociedad y la oposición política. De esta manera se generó un

proceso de revisión y modificación por parte de los partidos políticos y los legisladores de las cámaras de diputados y senadores (Parlamento Nacional) que duró alrededor de 10 meses. En este proceso se modificó significativamente el texto constitucional.

Debido a la delicada situación política y los conflictos que se vivieron durante el periodo constituyente, los contenidos en la CPE, incluyendo aquellos referidos al ámbito fiscal, respondieron más a una visión política que técnica, lo que ocasionó que se deje de lado la necesaria reconfiguración hacia una distribución más equitativa de recursos estatales. Por dar un primer ejemplo, se confirmó el mantenimiento de lo que hasta entonces fue –y con pequeños cambios posteriores continua siendo– la distribución de recursos entre los diferentes niveles de gobierno.

Lo que sí constituyó un primer gran avance, desde un punto de vista del gasto y del funcionamiento autonómico de la CPE, es que ésta distribuye de manera detallada las competencias y, por ende, las obligaciones entre los diferentes niveles de gobierno, aunque volviendo al tema fiscal, no se establece una relación clara entre las competencias y las fuentes de financiamiento de las mismas, quedando establecido que los diferentes niveles autonómicos deben recurrir a las fuentes de ingresos ya existentes para financiar su ejercicio.

Más específicamente, se abrió una primera vía para el ejercicio de dominios tributarios originarios por parte de las Entidades Territoriales Autónomas (ETA), a través de la competencia compartida “Regulación para la creación y/o modificación de impuestos de dominio exclusivo de los gobiernos autónomos”², la competencia

2 CPE, Art. 299.I.7.

exclusiva departamental “Creación y administración de impuestos de carácter departamental, cuyos hechos imponible no sean análogos a los impuestos nacionales o municipales”³ y la competencia exclusiva municipal “Creación y administración de impuestos de carácter municipal, cuyos hechos imponible no sean análogos a los impuestos nacionales o departamentales”⁴. Estas competencias, finalmente, serán englobadas bajo una perspectiva central, posible a través de la interpretación de la distribución constitucional competencial y de la existencia de la competencia exclusiva del nivel central del Estado “Política Fiscal”⁵. Ése es el carácter actual de la Ley 0154 “de clasificación y definición de impuestos y de regulación para la creación y/o modificación de impuestos de dominio de los gobiernos autónomos”, que fusiona la regulación de creación de impuestos subnacionales con base al reparto competencial, con la clasificación impositiva existente en la CPE en su artículo 323.III.

Esta fusión contemplada en la Ley 0154 muestra el carácter del tratamiento fiscal-financiero del régimen autonómico boliviano en la CPE, repartido o dividido en disposiciones presentes en la tercera parte “Estructura y organización territorial del Estado” y la cuarta parte “Estructura y organización económica del Estado”, y la preponderancia del nivel central del Estado en por lo menos tres aspectos: el régimen tributario correspondiente a los distintos niveles de gobierno, el régimen de deuda pública que también se abre a los niveles subnacionales y las normas de carácter presupuestario. Es así que el artículo 322.III establece que el presupuesto del Estado que el Órgano Ejecutivo (del nivel central del Estado) debe presentar a la Asamblea Legislativa Plurinacional (ALP) debe incluir a todas las entidades del sector público, lo cual incluiría a las Entidades Territoriales Autónomas, que si bien son justamente “autónomas”, hacen aprobar sus presupuestos en un órgano legislativo correspondiente a otro nivel de gobierno. Finalmente, el artículo 340 habla de la inversión independiente de los respectivos presupuestos subnacionales, de acuerdo con las normas establecidas por el Órgano Ejecutivo del nivel central del Estado.

Desde el punto de vista del manejo de la deuda, es también competencia exclusiva del nivel central del Estado la deuda interna y la externa⁶, aspecto que también aparece en la lista de atribuciones de la Asamblea Legislativa Plurinacional, tanto en los Art. 158.I.8 y 159.I.8 como en el Art. 322 de la CPE.

Esta asignatura está mejor definida en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD). El capítulo cuarto “Bienes y recursos del Estado y distribución” de la cuarta parte es otra sección de la Constitución que contiene disposiciones ligadas al régimen autonómico nacional; como resultado de distintas negociaciones, este capítulo cuarto contiene un artículo específico en cuanto a recursos departamentales, lo cual no existe para el nivel municipal ni para otro nivel de gobierno autónomo. Más aún, en el capítulo tercero de hidrocarburos (cuarta parte), artículo 368, se consolida el reparto de las regalías hidrocarburíferas departamentales, asegurando el 11 por ciento para aquellos departamentos productores.

El régimen económico de la CPE incluye, en todo caso, aspectos que superan al meramente autonómico, de eso trata el Título I “Organización Económica del Estado” de la cuarta parte de la Constitución. En esta sección de la CPE se define, por ejemplo, el modelo económico boliviano: la economía plural constituida por formas de organización pública, privada, comunitaria y social-cooperativa, cuya igualdad jurídica también está reconocida. Se define adicionalmente la función del Estado en la economía, las políticas productiva, industrial, comercial, fiscal, monetaria, financiera y sectorial del Estado.

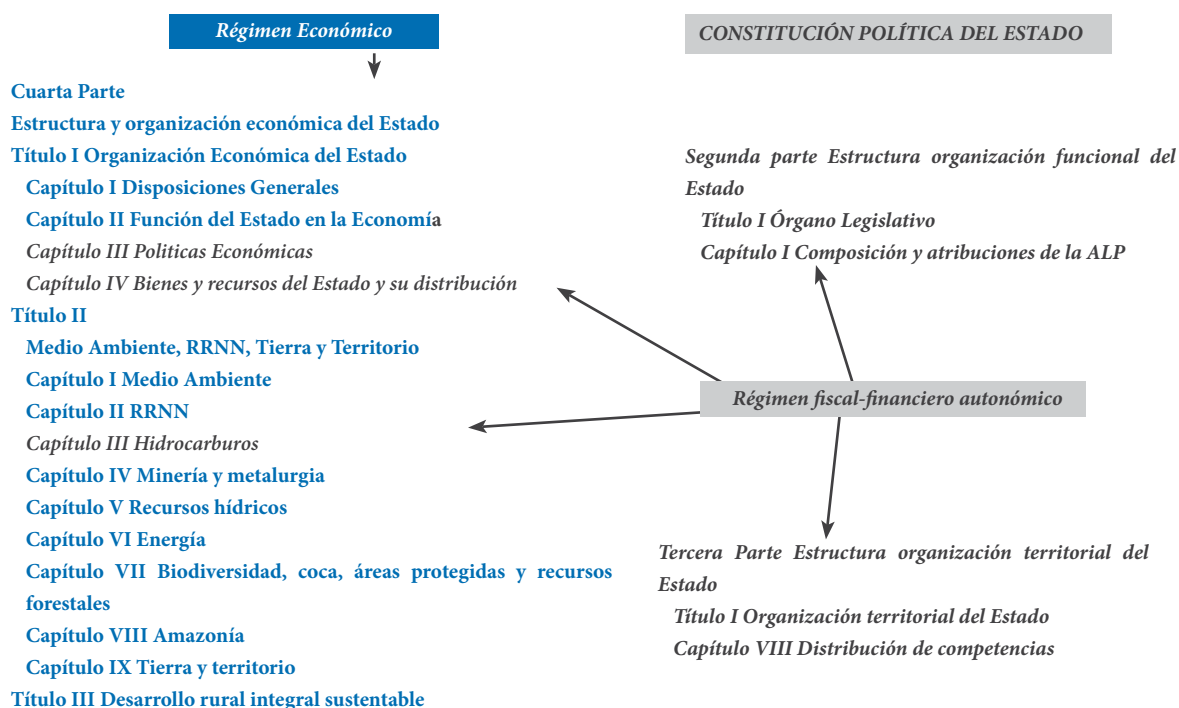
El título II de medio ambiente, recursos naturales, tierra y territorio también corresponde a la parte económica del Estado, aunque, probablemente i) no todos los aspectos de estos sectores deberían tener una visión económica y ii) otros sectores menos priorizados merecerían en su caso una visión estratégica reflejada en la Constitución, como lo tiene, por ejemplo, el desarrollo rural en el título III de este régimen económico.

3 CPE, Art. 300.I.22.

4 CPE, Art. 302.I.19.

5 CPE, Art. 298.II.23.

6 CPE, Art. 298.II.34.



Desde el punto de vista autonómico, bajo este escenario constitucional en el cual el texto de la CPE no pudo eliminar las desigualdades en la distribución de recursos, sí se dejó abierta la posibilidad de una modificación a través de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD). Sin embargo, debido a las tensiones políticas durante la discusión de dicha norma, se mantuvo el esquema inequitativo de distribución de recursos.

El artículo 271 de la CPE señala que la “Ley Marco de Autonomías y Descentralización regulará el procedimiento para la elaboración de estatutos autonómicos y cartas orgánicas, la transferencia y delegación competencial, el régimen económico financiero y la coordinación entre el nivel central y las entidades territoriales descentralizadas y autónomas”. Este régimen económico-financiero está presente en el Título VI de la LMAD, aunque, como dice el artículo 101, es más restringido a lo fiscal que a lo económico, en un sentido amplio (“el régimen económico financiero regula la asignación de recursos a las ETA y las facultades para su administración...”). Los primeros capítulos definen justamente los recursos de las ETA, sin mayores novedades con respecto al reparto establecido en las leyes de Participación Popular y de Hidrocarburos, para

mentar las más importantes, y la administración de estos recursos. Los siguientes capítulos definen temas de transferencias intergubernamentales y de gestión presupuestaria. El último capítulo de ese título habla del Fondo de Desarrollo Productivo Solidario, que sería una de las piezas importantes de reestructuración del reparto de los ingresos fiscales una vez puesto en marcha (que a tres años de la LMAD no se opera y no se ha reglamentado). La LMAD tiene otras secciones que también son pertinentes para una futura discusión fiscal, entre las cuales están el reparto competencial ligado a temas económicos, la coordinación y la planificación del Estado, y el control y la participación social.

Es necesario mencionar una última ley en el tema de las relaciones fiscales intergubernamentales. Ésta es la Ley 0154 “De clasificación y definición de impuestos y de regulación para la creación y/o modificación de impuestos de dominio de los gobiernos autónomos” que unifica la atribución de la ALP de clasificar los impuestos de los distintos niveles de gobierno con la competencia compartida de regular la creación de los impuestos subnacionales. Aquí se asumió una interpretación particular de la potestad tributaria que la CPE brindó a las ETA. Por un lado, se cerró el dominio tributario subnacional a aquel definido en la norma y,

LEY MARCO DE AUTONOMÍAS Y DESCENTRALIZACIÓN

PACTO FISCAL INTERGUBERNAMENTAL...

Título II Régimen económico financiero

- Capítulo I Objetivo y lineamientos
- Capítulo II Recursos de las entidades territoriales autónomas
- Capítulo III Administración de los recursos de las entidades territoriales autónomas
- Capítulo IV Transferencias
- Capítulo V Gestión presupuestaria y responsabilidad social
- Capítulo VI Fondo de desarrollo productivo y solidario

...GLOBAL

Título I Régimen competencial

- Capítulo I Competencias
- Capítulo II Reserva de ley, transferencia y de legación competencias no previstas
- Capítulo III Alcance de las competencias

Título VII Coordinación entre el nivel central del Estado y las Entidades Territoriales Autónomas.

- Capítulo II Consejo nacional de autonomías
- Capítulo III Servicio estatal de autonomías
- Capítulo IV Planificación

Título VIII Marco general de la participación y control social en las Entidades Territoriales Autónomas

- Capítulo I Participación social
- Capítulo II Control social

por otro lado, se definió un control de estos dominios por parte del nivel central del Estado, a través de su ministerio cabeza de sector. Estas determinaciones confirmarían la estructura tradicional del régimen de financiamiento autonómico, altamente basado en transferencias desde el nivel central del Estado a los gobiernos subnacionales, el cual, en un Estado descentralizado, debería ser uno de los puntos centrales de una negociación fiscal.

Afortunadamente, la LMAD pudo abrir el camino para la realización del pacto fiscal a través de la disposición transitoria decimoséptima, estableciendo el inicio del pacto a los seis meses posteriores a la presentación de los resultados del Censo realizado a fines del 2012; estimando un año para la preparación de estos resultados, el pacto fiscal debería comenzar a más tardar en 2014.

Sin embargo, el pacto fiscal no tendría que ser sólo un acuerdo entre niveles de gobierno. Se ha visto que la CPE incluye una serie de temas ligados a lo que se interpretaría como “fiscal”, que incluye todos los temas concernientes al erario público. Por ejemplo, queda en el tapete la discusión del tema productivo, donde el Estado tiene un papel preponderante según

la Constitución de 2009. En esa línea se promulgó la Ley 0144, “De revolución productiva comunitaria agropecuaria”, que establece 16 políticas de Estado:

1. Fortalecimiento de la base productiva.
2. Conservación de áreas para la producción.
3. Protección de recursos genéticos naturales.
4. Fomento a la producción.
5. Acopio, reserva, transformación e industrialización.
6. Intercambio equitativo y comercialización.
7. Promoción del consumo nacional.
8. Investigación, innovación y saberes ancestrales.
9. Servicios de sanidad agropecuaria e inocuidad alimentaria.
10. Gestión de riesgos.
11. Atención de emergencias alimentarias.
12. Garantía de provisión de alimentos a la población.
13. Garantía de una alimentación y estado nutricional adecuados.
14. Gestión territorial indígena originario campesino.
15. Seguro Agrario Universal.
16. Transferencias.

En la segunda parte de este estudio se definen con mayor precisión la lista de posibles temas de negociación para un pacto nacional que, naturalmente, estará influenciado por el texto constitucional y por las leyes ya promulgadas hasta el presente, de las cuales se han mencionado las más relevantes.

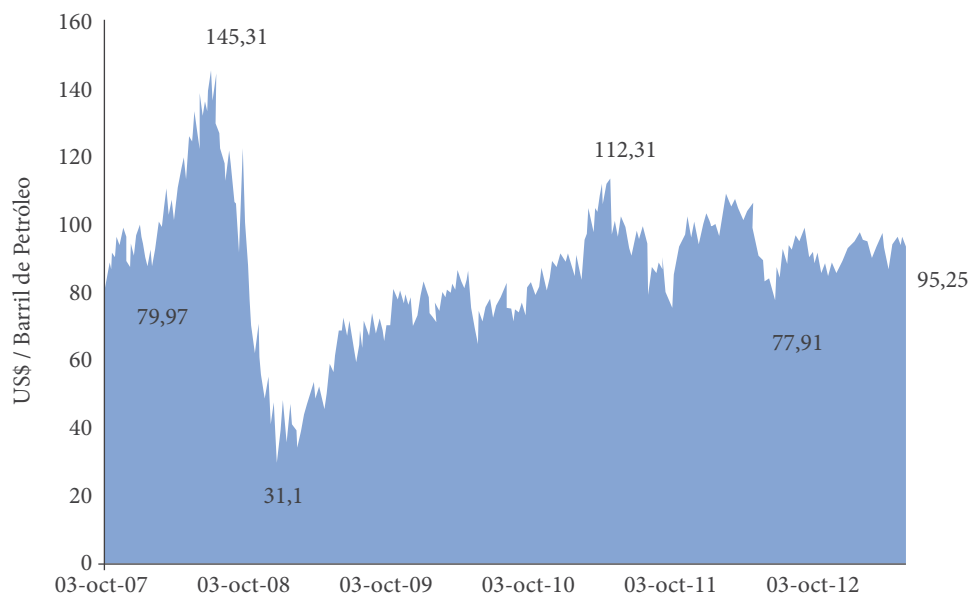
1.2 Necesidad de replanteo de la agenda económica y su orientación en beneficio de la población

Durante los últimos años, Bolivia ha vivido un proceso de constante crecimiento, esto en parte debido a la extraordinaria bonanza de recursos que sustentan el funcionamiento de la economía, originados principalmente en el alza de los precios de las exportaciones de materias primas bolivianas y el marco impositivo vigente desde 2005, que creó el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH). Es así que el momento más agudo de la crisis internacional de 2008, el barril de petróleo cayó al rededor de \$us 30 el barril, pero recuperó hasta llegar a \$us 113 en abril de 2011, un nivel que se acercó a los altos

precios precrisis, cuando el barril de petróleo llegó a un precio récord de \$us 145, el año 2007.

Es indudable el efecto positivo que tuvo el contexto internacional en las variables macroeconómicas internas. La vigorosa expansión mundial benefició a la economía boliviana a través del incremento internacional de precios y la demanda creciente por las materias primas. Este flujo singular y extraordinario de ingresos generó un alto nivel de estabilidad de la economía nacional, incrementando las reservas internacionales y los ingresos fiscales. Durante los últimos cinco años el PIB creció a una tasa promedio de 4.6%; una tasa positiva pero aún insuficiente para lograr cambios sustanciales en el desarrollo del país. Según algunos estudios se estima que el país requiere crecer a una tasa del 9% durante 15 años para poder alcanzar un nivel de desarrollo similar al de Argentina. Sin embargo, el crecimiento registrado no tiene nada de extraordinario si comparamos con crecimientos similares registrados a mediados de los años 90 y superiores en los años 70, con la diferencia que en los últimos años tuvimos un mejor contexto internacional que nos permitió mejorar extraordinariamente los ingresos, pero que no se tradujo en un mayor crecimiento.

**Evolución del precio del petróleo WTI
(octubre 2007 - abril 2013)**



Fuente: Elaboración de Fundación Jubileo con base en datos del WTI

A pesar de la gran cantidad de recursos disponibles, la falta de acompañamiento en la gestión pública conllevó a que el Plan Nacional de Desarrollo, para “impulsar el desarrollo productivo y la industrialización de los recursos naturales”, no pueda ser implementado en su integridad. Los indicadores macroeconómicos, en constante mejoría, fueron la base para respaldar las decisiones políticas del gobierno, relegando a un segundo plano a la economía.

Los recursos fiscales se orientaron sobre todo al gasto corriente, incrementando la burocracia estatal y el consumo de las entidades públicas, generando una mayor expansión monetaria, inflación, alta dependencia del Estado y el consiguiente deterioro del TGE que empezó a mostrar signos de iliquidez a partir del 2009. Estos elementos llevaron a continuar con la política extractiva de hidrocarburos y minerales, los dos sectores que mayores recursos contribuyen al erario nacional, relegando la industrialización y la diversificación productiva.

Una vez más el Estado fue incapaz de dar una respuesta a los problemas económicos de la ciudadanía, postergando nuevamente sus aspiraciones, aunque esta vez ya no por falta de recursos, sino por la ausencia de políticas públicas orientadas a incentivar el aparato productivo, alentar la diversificación de exportaciones, generar fuentes de empleo sostenibles y encarar de forma estructural la reducción de la pobreza.

En materia social, se redistribuyeron algunos recursos hacia los más pobres, mediante los Bonos Renta Dignidad, Juancito Pinto y Juana Azurduy de Padilla; si bien las medidas sociales fueron destacadas, no son suficientes para generar un impacto significativo en los niveles de pobreza y en algunos casos son criticadas por su falta de vinculación al sector productivo y por el ahondamiento del rentismo.

Algunos indicadores muestran que la bonanza de los últimos años ha permitido la reducción de los índices de pobreza y la mejora en las condiciones de vida en el ámbito nacional; sin embargo, queda pendiente el análisis de si estos esfuerzos son suficientes o si los principales problemas de la economía boliviana son en realidad estructurales. En todo caso, es necesario que la agenda económica pase a un primer plano para solucionar los problemas de la población referidos al empleo y los ingresos.

Retomando el tema de la asignación fiscal, una de las principales causas para los problemas de crecimiento de Bolivia es que los recursos estatales no han sido adecuadamente distribuidos, ocasionando desequilibrios verticales (diferencias en la asignación de recursos entre niveles de gobierno) y desequilibrios horizontales (diferencias en las asignaciones de recursos entre entidades de un mismo nivel, ya sean municipios o gobernaciones).

Esta característica del reparto de los recursos públicos ha sido ampliamente explicada⁷. A manera de ejemplo, se puede observar en el cuadro siguiente cómo se distribuyen los ingresos y gastos per cápita entre el gobierno central (TGE), los departamentos y los municipios. Como se puede apreciar, la variación de los recursos con los que dispone cada nivel de gobierno varía significativamente, evidenciando la existencia de desequilibrios verticales.

Los gobiernos subnacionales no llegan, ni agregándose ambos, al nivel de recursos y gastos administrados por el nivel central del Estado. Para el año 2013, gobernaciones y municipios tuvieron una asignación de ingresos conjuntos de Bs 2.195 por persona, contra Bs 5.185 por persona del nivel central del Estado (la distribución de competencias puede ser una de las mayores explicaciones, pero ¿es el reparto competencial actual “equilibrado” verticalmente?)

Bolivia: Desequilibrios verticales Ingresos y gastos per cápita (En bolivianos)						
DETALLE	2012			2013		
	TGN	DPTOS.	MUN.	TGN	DPTOS.	MUN.
INGRESOS	4.179	677	1.150	5.185	859	1.336
GASTOS	5.048	861	1.218	5.693	1.062	1.485
RESULTADO	-869	-184	-68	-508	-203	-149

Fuente: Elaboración de Fundación Jubileo con base en datos de PGE.

Si se observa cómo está presentada la distribución entre gobernaciones, se evidencia la existencia de desequilibrios horizontales que implican, por ejemplo, que en Tarija se tenga un gasto de más de 7.600 bolivianos por habitante y en La Paz el gasto apenas alcanza a menos de 450 bolivianos por habitante.

Bolivia: Desequilibrios horizontales departamentales Ingresos y gastos per cápita (2013) (En bolivianos)										
DETALLE	CHUQ.	LA PAZ	CBBA	ORURO	POTOSÍ	TARIJA	SANTA CRUZ	BENI	PANDO	TOTAL
INGRESOS	1.064	394	432	934	1.076	5.388	532	1.211	2.941	859
GASTOS	1.168	445	505	873	1.589	7.631	632	1.102	3.064	1.062
RESULTADO	-104	-51	-73	61	-514	-2.243	-100	109	-123	-203
POBLACIÓN Censo 2012	600.728	2.741.554	1.938.401	490.612	798.664	508.757	2.776.244	425.780	109.173	10.389.913

Fuente: Elaboración de Fundación Jubileo con base en datos de PGE.

Finalmente, en el caso de los gobiernos municipales, se puede observar que también existe un desequilibrio horizontal, ya que mientras en Cobija se gastan más de 5.600 bolivianos por habitante, en El Alto esta cifra alcanza a menos de 900 bolivianos por habitante.

Bolivia: Desequilibrios horizontales municipales Ingresos y gastos per cápita (2013) (En bolivianos)												
DETALLE	SUCRE	LA PAZ	EL ALTO	CBBA	ORURO	POTOSÍ	TARIJA	STA. CRUZ	TRINL.	COBIJA	RESTO MUN.	TOTAL
INGRESOS	1.545	1.528	815	1.464	1.991	1.633	2.149	1.305	1.970	4.692	1.227	1.306
GASTOS	1.826	1.967	897	1.973	2.701	1.858	3.085	1.616	2.624	5.626	1.181	1.453
RESULTADO	-282	-439	-82	-510	-709	-225	-936	-312	-653	-934	46	-146
POBLACIÓN Proyec. 2010 INE (Base Censo 2001)	284.032	835.361	953.253	618.376	216.724	154.693	194.313	1.616.063	92.587	41.948	5.617.144	10.624.495

Fuente: Elaboración de Fundación Jubileo con base en datos de PGE.

Más allá de las cifras de la desigual distribución de ingresos y gastos estatales, están los efectos que ésta produce, ya que la misma se traduce en niveles diferentes de inversión y, por consiguiente, niveles diferentes de desarrollo entre regiones, llegando incluso a incrementarse las diferencias entre los habitantes de un municipio o departamento con relación a habitantes de otros municipios o departamentos. De mantenerse esta situación, a futuro se tendrán situaciones extremas donde se podrá constatar la existencia de ciudadanos de primera y ciudadanos de segunda, donde la calidad y cantidad de servicios públicos variará de manera importante dependiendo de dónde viva una persona.

De esta manera, y a partir de lo expuesto, se puede concluir que la redistribución de ingresos a través de un pacto fiscal no sólo es deseable sino necesaria para eliminar las diferencias y redistribuir los ingresos de manera que se puede luchar de manera más efectiva contra la pobreza.

1.3 Buscando la uniformidad de enfoques

La idea de un pacto fiscal en Bolivia surgió a mediados de los años 2000 y se empezó a manifestar con más fuerza a partir de la redistribución de los recursos del IDH, a finales de 2007, en medio de la oposición de los departamentos a la mencionada medida, puesto que el equilibrio entre departamentos y municipios estaba siendo modificado por la distribución de los recursos del IDH.

Con el tratamiento del nuevo texto constitucional, fueron entonces los gobiernos municipales, a través de la Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia (FAM), quienes en diciembre de 2007 plantearon una propuesta de pacto fiscal, presentándola oficialmente al gobierno central en enero de 2008.

La redistribución del IDH se convirtió en uno de los temas centrales del diálogo nacional convocado en Cochabamba en octubre de 2008, dentro de las negociaciones sobre las reformas al texto constitucional que luego sería aprobado por la

Asamblea Constituyente. Es así que se define el artículo 341 de la CPE, que blindaría de cierta manera los recursos departamentales, junto al artículo 368 de regalías hidrocarburíferas departamentales.

La FAM plantea, como primer paso del pacto fiscal, la redistribución del IDH para la compensación de desequilibrios. Sin embargo, la propuesta global es mucho más profunda, puesto que no se remite a un simple reparto de recursos fiscales. La FAM plantea más específicamente los siguientes aspectos estructurales:

- Un acuerdo político entre los distintos niveles de Estado y los sectores sociales.
- El establecimiento de mecanismos de transparencia para la administración y control de los recursos públicos, para que todos los niveles de gobierno cumplan con las funciones encomendadas.
- Consensos en la definición de políticas públicas, tanto sociales como económicas.
- El establecimiento de prioridades nacionales para la superación de la pobreza a partir de metas e indicadores por cada nivel de Gobierno.
- Una redefinición del marco normativo de competencias, distribución y generación de recursos de acuerdo con intereses nacionales consensuados.

A su vez, la consecución del pacto fiscal permitiría, al parecer de la FAM, los siguientes beneficios:

- Políticas públicas viables, optimización en la asignación de recursos, mejor gestión pública en los distintos niveles de Estado.
- Inversión pública consensuada y planificada, que mejora la calidad de vida de todos los bolivianos.
- Distribución del gasto público equitativa y solidaria entre los diferentes niveles del Estado y entre las diferentes regiones del país, garantizando su sostenibilidad financiera.
- Seguridad normativa para el ejercicio de las competencias y funciones.
- Los municipios y el nivel departamental del Estado participan en la elaboración de políticas públicas nacionales de desarrollo, ejerciendo su ventaja en el conocimiento de la realidad local.

- Se promueve la corresponsabilidad en la administración y asignación de los recursos públicos en todos los niveles de Gobierno.
- Se organiza un escenario estable para la planificación estratégica de largo plazo, que hace viable el desarrollo sostenible.

Como contrapropuesta, el entonces Viceministerio de Descentralización preparó un documento con su propia visión del posible pacto fiscal⁸. El mismo se basó en los cinco ejes del pacto teórico propuesto por la CEPAL, el año 1998, para proponer las siguientes líneas:

1. **Institucionalidad fiscal:** fortalecimiento de empresas públicas, de capacidades fiscales del Poder Legislativo, del estatuto del funcionario público, generación de información.
2. **Transparencia del gasto público:** reducción de prácticas cuasifiscales y presentación de la información fiscal.
3. **Productividad del gasto público:** fomentar una cultura de gestión basada en resultados, consolidación de criterios de eficiencia, descentralización de los servicios, ordenamiento del proceso de nacionalización, fomento de programas sociales.
4. **Resguardo de la equidad:** conocer la incidencia de las políticas redistributivas, consolidación del gasto fiscal, discusión de un impuesto a la renta, resguardo de la equidad en la descentralización.
5. **Consolidación del ajuste fiscal:** continuar la lucha contra la evasión, reforzamiento de la tributación directa, simplificación tributaria y limitación de incentivos.

Otro intento en la opinión pública de poner el pacto fiscal en la mesa de discusión se dio en 2009, cuando se creó el Consejo Nacional de Autonomías y Descentralización (CNAD) como el órgano de

coordinación intergubernamental dependiente del Ministerio de Autonomías. Como parte del Consejo se estableció, justamente a cargo de la FAM, la creación de la Comisión de Transferencia de Competencias y Régimen Económico de las Autonomías y Descentralización. A través de esta Comisión se podría reposicionar el pacto fiscal como un tema de interés público. Sin embargo, el CNAD perdió en poco tiempo protagonismo debido a los factores coyunturales, entre los cuales estaba la aprobación del régimen electoral y la preferencia de los distintos actores políticos a concentrarse desde entonces más en su futuro electoral que en los temas concernientes al CNAD.

Ya en 2010, una vez instaurada la nueva Asamblea Legislativa Plurinacional, se dio lo que sería la tercera etapa de la discusión del pacto fiscal, como parte de las negociaciones de aprobación de la LMAD. Aunque el Órgano Ejecutivo excluyó el pacto fiscal del proyecto de ley que presenta a la ALP en junio de 2010, la negociación política parlamentaria permitió, en última instancia, que la LMAD incluya una disposición transitoria sobre el tema. Existen ya algunas publicaciones sobre la parte fiscal-financiera de la LMAD, las cuales hacen ya referencia al futuro pacto fiscal (Fundación Jubileo, 2010; CEDLA, 2010; Revollo, 2011).

Por ejemplo, la última propuesta de Revollo (2011) contiene cinco ejes:

1. **Ingresos propios:** donde se identifican los siguientes problemas: ingresos propios subnacionales limitados, capacidad de recaudación inferior al costo de provisión de los bienes, capacidades fiscales desiguales.
2. **Transferencias:** donde se identifican los siguientes problemas: participación de los impuestos nacionales, con las entidades territoriales autónomas sin exclusión, crecimiento de la recaudación en Notas de Crédito Fiscal, rentas destinadas

8 "El Pacto Fiscal: Hacia la construcción de una propuesta". Documento de trabajo, Viceministerio de Descentralización, 2009.

en la coparticipación de impuestos, esquema de transferencias que ocasiona desigualdades, desconocimiento en los gobiernos subnacionales de la liquidación de transferencias.

3. **Impuestos**, con los siguientes problemas: limitados impuestos traspasados a los gobiernos subnacionales, capacidades limitadas para la recaudación de impuestos.
4. **Régimen competencial**: donde los conflictos están en el costeo competencial inexistente, los gobiernos subnacionales no tienen autonomía plena en la gestión de sus gastos, delegación de competencias imprecisas, baja calidad del gasto y desarticulada planificación.
5. **Reglas fiscales**: donde hay que dar soluciones a la dependencia de fuentes volátiles y la sostenibilidad fiscal, los múltiples gobiernos subnacionales sobre endeudados, la distribución entre gasto corriente y gasto de inversión, los férreos candados legales en la utilización de los recursos.

En casi seis años, el pacto fiscal se ha posicionado poco a poco en las discusiones de política pública, especialmente respecto a temas de reparto de los ingresos fiscales. A futuro, el mayor riesgo es que el pacto fiscal se vuelva una carta blanca para que todos los actores con intereses económicos distintos introduzcan todo tipo de demandas. En ese caso, el pacto fiscal no podría satisfacer los objetivos de los actores ni las necesidades de las mayorías. De esta manera, el rentismo y la cooptación de las demandas populares por parte de gremios, algunos sectores sociales y grupos de poder regional pueden ocasionar que se pierda la visión estratégica necesaria para un desarrollo sustentable.

Encarar un pacto fiscal en un país como el nuestro, con grandes problemas estructurales que inciden en el bajo nivel de desarrollo, con reducida presencia del Estado en la atención de las grandes necesidades de la población y con pocos espacios para concertar agendas, requiere sin lugar a dudas un nivel alto de

participación ciudadana, pero que debe ser ordenado para lograr la uniformidad de enfoques que se presentan sobre el tema.

Por el contrario, no realizar un pacto fiscal también conlleva el riesgo de posponer las necesidades de la población y hacer crecer la insatisfacción, la conflictividad, ahondar las brechas económicas y crear un clima para una convulsión social mayor a todas las anteriormente vividas.

1.4 Enseñanzas de la experiencia internacional

¿Qué es exactamente un pacto fiscal? El pacto fiscal puede tener variadas definiciones dependiendo de los actores o involucrados en temas, que son generalmente fiscales, como su nombre lo indica. Desde las experiencias internacionales, se puede observar que hay pactos fiscales con tamaños y alcances diferentes, incluso lo que bien puede ser considerado un pacto se lo denomina de manera diferente. Esto, en realidad, es una ventaja, ya que permite que las características propias de cada proceso, de cada país, sean incluidas en su respectivo pacto fiscal.

En las experiencias internacionales siguientes se observa que es necesario que previamente se determinen claramente los objetivos buscados, los actores que deben estar involucrados, el alcance concreto de la negociación, su metodología, los principios, etc.

Como consecuencia del proceso de pacto fiscal vivido en Guatemala, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 1998) resaltó la necesidad de consolidar los importantes avances fiscales realizados hasta ese momento en distintos países de la región, 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, la asignación eficiente de los recursos, la adopción de políticas públicas para consolidar las reformas y la promoción de un ambiente macroeconómico estable.

En distintas partes del mundo se han generado experiencias ligadas a lo que entenderíamos como pacto fiscal. Con características diferentes, estas experiencias pueden ser clasificadas en procesos permanentes y procesos puntuales. Ambas pueden ser tomadas en cuenta como experiencias y lecciones válidas para un pacto fiscal boliviano. A continuación se analizan cuatro casos y para cada uno de ellos se presenta el marco institucional existente, la manera en que se desarrollan los procesos de negociación y las fases necesarias para la llegada a buen término de los distintos pactos o acuerdos.

Acuerdos continuos: el caso de España

En España, los pactos o negociaciones fiscales se circunscriben a una dimensión territorial, donde la negociación es entre el gobierno central y las Comunidades Autónomas (CA), es decir, no se incluyen otro tipo de instancias no territoriales o sectoriales.

La instancia encargada de llevar adelante la coordinación de temas financieros entre las CA y el nivel central del Estado español se denomina Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF). Esta institución se basa en el texto de la Constitución española de 1978, que indica 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”. Las competencias de las CA son asignadas por la Constitución de 1978, pero el sistema de financiamiento, al igual que el caso boliviano, se define mediante una ley denominada Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, del año 1980. Esta ley denominada LOFCA, en sus más de 30 años, ha sufrido varias modificaciones, pero sigue vigente.

Adicionalmente al CPFF, existe una serie de comisiones mixtas de negociación bilateral, cada una para las negociaciones entre una CA y el nivel central del Estado, que fueron creadas con anterioridad al CPFF y por lo cual llegan a tener un rol tanto o más importante que el CPFF. Las denominadas comisiones

mixtas paritarias Estado-CA debían asegurar la financiación de las competencias a ser transferidas a las distintas CA durante un periodo transitorio, antes de la Constitución; pero, en los hechos, estas comisiones continúan en vigencia hasta hoy. Los acuerdos de estas comisiones sí son vinculantes para el nivel central, e inclusive los acuerdos del CPFF mencionado anteriormente son ratificados en las correspondientes comisiones mixtas paritarias.

Algunas de las materias sobre las cuales el CPFF tiene competencias son: la emisión de los informes y la adopción de los acuerdos previstos en la Ley Orgánica, la coordinación de la política presupuestaria de las CA con la del Estado central, el estudio y valoración de los criterios de distribución de los recursos del Fondo de Compensación, 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 CA, la apreciación de las razones que justifiquen, en cada caso, la percepción por parte de las CA de las asignaciones presupuestarias; así como los criterios de equidad seguidos para su afectación, la coordinación de la política de inversiones públicas y de la política de endeudamiento. De esta extensa lista, se puede apreciar que, en general, todo aspecto de la actividad financiera de las CA y de la Hacienda del Estado –que precise de una actuación coordinada- es parte de las funciones del CPFF.

El CPFF tiene un funcionamiento preciso, ya que sus decisiones se aprueban por voto de sus miembros. Los Ministros de Economía y Hacienda, y de Política Territorial del nivel central del Estado cuentan, en conjunto, con el mismo número de votos que tiene la totalidad de los representantes de las CA; es decir que las CA y el gobierno central poseen el mismo peso a la hora de votar. En una primera instancia, las decisiones se toman por dos tercios de votos; sin embargo, si no se da tal resultado en la primera votación, la aprobación en una segunda instancia sólo requiere de mayoría absoluta, luego de adoptadas ciertas recomendaciones.

Sobre este modelo donde coexisten comisiones mixtas y CPFF existen varias críticas, especialmente sobre la naturaleza jurídica del CPFF, el cual, en realidad, es

sólo un ente consultivo y deliberante, puesto que sus acuerdos tienen vinculación jurídica en la medida en que posteriormente se implementen a través del Parlamento, mientras que las comisiones paritarias son vinculantes.

En una regular historia de negociaciones quinquenales, la última negociación del sistema de financiamiento español se empezó a gestar el año 2005. Existe una instancia adicional denominada Conferencia de Presidentes, creada recién en 2004 –otro mecanismo de coordinación nacional, con presencia de los presidentes del Estado y de las CA-, la cual, el mes de septiembre de 2005, empezó a negociar la revisión del último sistema de financiación para las CA de régimen común (todas menos País Vasco y Navarra, cuyo sistema de financiamiento es distinto), debido especialmente a pedidos sobre la prestación pública de los servicios de sanidad y al incremento de la población de forma heterogénea, producto principalmente de la inmigración que causaba nuevas desigualdades horizontales. Durante tres años, en el marco del CPFF, pero bajo la dirección del Ministerio de Economía y Hacienda, se prepararon primero los principios y procedimientos para la reforma del sistema de financiación. Y, posteriormente, en el CPFF de julio de 2008, la propuesta final denominada “Bases para la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común”.

Con base en esta nueva propuesta se procedió a una ronda de negociaciones bilaterales CA-nivel central para, a finales de 2008, remitirse una propuesta base de acuerdo, la “Reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común y Ciudades con Estatuto de Autonomía”. Con base en este documento, el CPFF aprobó la reforma final del sistema de financiación mediante acuerdo, a mediados de 2009. Este acuerdo fue aprobado con votos a favor de los ministros del nivel central del Estado; es decir de la mitad de los votos totales, más los votos de nueve de las quince CA de régimen común.

Puesto que los acuerdos deben ser confirmados por norma, el Gobierno central recogió las recomendaciones del acuerdo de julio y presentó

un proyecto de ley dos meses después. Algunas CA 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 presentadas como enmiendas al proyecto de ley dentro del Parlamento. Finalmente, se aprobaron las leyes que cerraron el acuerdo. El proceso duró, por lo tanto, más de cuatro años.

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

- i) ***Incremento de la equidad y la suficiencia en la financiación del conjunto de las competencias autonómicas.*** Se crean dos fondos, uno de competitividad y otro de cooperación. El primero se reparte anualmente entre las CA que tengan financiación per cápita inferior a la media o a su capacidad fiscal, calculada en función de su población ajustada relativa (por servicio prestado). El segundo fondo está destinado a aquellas CA que tengan un PIB per cápita inferior a 90% de la media, que tengan una densidad poblacional inferior a 50% de la densidad media o que tengan un crecimiento de población inferior. También se garantiza que ninguna CA reciba menos recursos de los que recibía antes de la reforma, mediante la creación de un Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales. Adicionalmente, se mejora la aplicación de criterios para la medición de las distintas necesidades.
- ii) ***Refuerzo de las prestaciones del Estado del bienestar en el marco de la estabilidad presupuestaria.*** Se modifican los criterios de distribución de recursos fiscales, tomando en cuenta los cambios en cuanto a población, dispersión, extensión territorial y la atención a las personas en situación de la tercera edad y discapacitados; se mantiene el déficit público en niveles que garantizan sostenibilidad y que toman en cuenta la normativa de la Unión Europea.

iii) *Mejora de la dinámica y estabilidad del sistema y de su capacidad de ajuste a las necesidades de los ciudadanos.* Se incluye la posibilidad de realizar una actualización anual de las variables que determinan los requerimientos de financiación, adicionando a aquella evaluación quinquenal de los elementos estructurales del sistema. Eso significa que este último acuerdo no descarta una nueva modificación sustancial del sistema de financiamiento, lo cual se fue dando naturalmente en los 20 años anteriores.

iv) *Aumento de la autonomía y la corresponsabilidad.* Se definen incrementos en la cesión de impuestos por parte del gobierno central a las CA, de la siguiente manera: de 33% a 50% del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas; de 35% a 50% del Impuesto al Valor Añadido; de 40% a 58% de los Impuestos Especiales de Fabricación sobre bebidas alcohólicas, tabacos e hidrocarburos; se confirma, además, la cesión de 100% de la recaudación líquida del Impuesto sobre la Electricidad. Se incrementan las capacidades normativas autonómicas sobre los tributos cedidos parcialmente. Se refuerza la participación y la colaboración recíproca entre las administraciones tributarias de las CA y la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT).

Desde este punto de vista tributario, se mejora la entrega a cuenta y la liquidación definitiva de los ingresos por impuestos repartidos al nivel subnacional. Es decir, las CA reciben anualmente los ingresos correspondientes a los pagos adelantados para cada uno de los impuestos y fondos que les sean de aplicación y, posteriormente, cuando se conocen los valores finales de estos ingresos, se define la liquidación definitiva que corresponda, calculada a partir de la diferencia entre el importe de los valores definitivos de los mismos y las entregas a cuenta percibidas (no como el IDH nacional, donde la liquidación se efectúa tres meses después).

Se verifica, entonces, la existencia de una serie de instituciones con una tradición de más de 30 años, y

procesos de negociación largos (el último de más de cuatro años); pero estables.

Acuerdos supra-fiscales: Australia

En Australia, las negociaciones respecto al régimen fiscal también se realizan de manera bilateral, entre el Gobierno Federal y el nivel intermedio, el cual está compuesto por seis estados y dos territorios (Territorio Capital y Territorio Norte). Como en el caso español, no existe una periodicidad para las negociaciones, por lo que sólo se han realizado dos grandes reformas fiscales, y varios arreglos menores, pero sí un entramado institucional pre-establecido y listo para ser utilizado. Existen dos instancias políticas y dos instancias técnicas.

El Consejo de Gobiernos Australianos (COAG, por sus siglas en inglés) es el foro intergubernamental de más alto nivel, el cual incluye a las primeras autoridades del Gobierno Federal y de los gobiernos subnacionales, es decir, el Primer Ministro, los Premier estatales y Chief Minister territoriales, además del Presidente de la Asociación de Gobiernos Locales, entidad similar a la FAM. El COAG inicia, desarrolla y monitorea la puesta en marcha de reformas públicas de importancia nacional para las cuales es necesaria la cooperación entre gobiernos. Este Consejo es, como se dice precedentemente, convocado según requerimiento. Sus resultados son comunicados de manera pública y los acuerdos formales son entregados en forma de Acuerdos Intergubernamentales, figura que es posible en Bolivia según los artículos de la sección de coordinación de la LMAD.

Una segunda instancia es el Consejo para la Federación Australiana (CAF), como instancia asociativa que reúne a los primeros ministros estatales y jefes de gabinete territoriales. Sus decisiones no requieren un consenso total; es decir, no existen representantes del Gobierno Federal ni de los gobiernos locales.

Las dos instancias de carácter técnico son el Consejo Australiano de Préstamos (ALC, en inglés), que se ocupa de los temas de deuda; y la Comisión de Transferencias del Commonwealth (CGC), que se

ocupa de los temas de transferencias. El ALC regula el endeudamiento tanto de la Federación como de los estados; se constituye formalmente como un Consejo de Ministros Commonwealth (Federación)-Estados, del cual participan los tesoreros del Gobierno Federal y de los gobiernos del nivel intermedio.

La CGC se encarga de recomendar al Gobierno Federal sobre cómo lograr la equidad horizontal entre estados, mediante la modificación del régimen de las transferencias desde el nivel federal hacia los mismos; esta tarea se efectúa mediante la distribución entre estados y territorios de la totalidad de los ingresos generados por el impuesto sobre bienes y servicios de carácter nacional. Hay que tomar en cuenta que, al mismo tiempo, también existe un desequilibrio vertical, puesto que el Gobierno Federal tiene un 81% de los ingresos del sector público, pero sólo un 61% de los gastos, sobre el cual la CGC no tendría competencia. La CGC empezó su rol hace 80 años, en 1933, con el ya mencionado objetivo de igualdad, y basa su trabajo en los términos de referencia emitidos por el Ministro de Finanzas de Australia. Estos términos de referencia son consensuados de manera previa con los respectivos tesoreros de los estados y territorios. Más exactamente, el trabajo de la CGC se hace en consulta con los estados; pero sus recomendaciones no están establecidas por éstos. Luego del correspondiente trabajo, las recomendaciones del CGC son puestas a consideración en las reuniones anuales de los tesoreros del Gobierno Federal, de los estados y de los territorios (el Consejo Ministerial Commonwealth-Estados).

La última negociación federal se inició en 2008. Siguiendo recomendaciones de los distintos tesoreros, tanto el federal como los estatales, el COAG definió los elementos clave a ser incluidos en el nuevo acuerdo, programado para finales de ese año. El trabajo fue asignado a los mismos tesoreros y a grupos de trabajo del COAG. La novedad es que este acuerdo de financiamiento estuvo acompañado de otros seis acuerdos nacionales sectoriales en las áreas de salud, vivienda, educación, empleo, discapacidad y naciones indígenas. En noviembre de 2008 se llegó al acuerdo unánime sobre la reforma del sistema fiscal intergubernamental australiano, que reemplazó al

acuerdo anterior de 1999. El acuerdo también ha sido recogido por el Parlamento en el Acta (legislación) sobre las Relaciones Financieras Federales de marzo de 2009, para su aplicación desde abril del mismo año; es decir, hay una etapa de confirmación legislativa posterior a los acuerdos.

El acuerdo de 2008-2009 establece que las nuevas relaciones financieras federales se dan en un nuevo marco, el cual incluye principios, objetivos y programas.

Los objetivos del acuerdo son: arreglos de mutua cooperación junto a responsabilidades y roles específicamente definidos, y ajustes financieros equitativos y sostenibles; administración reducida y gastos que se acomoden a la normativa, mejor rendición de cuentas (reportes de desempeño estandarizados, simples y transparentes, con enfoque hacia resultados; provisión eficiente de servicios y reportes públicos oportunos); incentivos para llevar adelante reformas económicas y sociales; pago del Impuesto a Bienes y Servicios equivalente a los recursos generados por el mismo; ecualización de las capacidades fiscales entre estados y territorios.

Los principios los componen: la reafirmación de la responsabilidad sobre la provisión de servicios por parte de estados y territorios; la rendición de cuentas; la mejora del bienestar de los australianos, aclarando roles y responsabilidades de las contrapartes; el llevar adelante una acción federal coordinada; el sustento financiero desde el gobierno federal hacia los estados y territorios y los incentivos para la reforma económica y social.

Los seis programas, que detallan de mejor manera las líneas de acción, son:

- i) *Arreglos respecto a pagos.* Se simplifica el sistema de pagos desde el Gobierno federal hacia los estados y territorios. Las transferencias condicionadas se limitan a cinco, que son exactamente los mismos que los respectivos acuerdos nacionales (los seis mencionados, menos aquel sobre poblaciones indígenas).

- ii) **Arreglos institucionales.** Se crea un Consejo de Ministros para las Relaciones Financieras Fiscales. Este Concejo de Ministros también brinda recomendaciones al COAG en materia fiscal, llegando a sus acuerdos por unanimidad (en oposición a la estructura del CPFF español, donde los acuerdos son por mayoría calificada). Se acuerda que cualquier cambio en el Impuesto a Bienes y Servicios debe también ser aceptado por unanimidad de los estados y territorios.
- iii) **Rendición pública de cuentas e informes de desempeño.** Se mejoran los sistemas de información y transparencia subnacionales.
- iv) **Reforma impositiva.** Se llega a un compromiso para abolir los impuestos mencionados en el acuerdo que creó el Impuesto a Bienes y Servicios. Se reconoce la necesidad de una futura reforma impositiva, para mejorar las relaciones financieras federales.
- v) **Política pública y objetivos de la reforma.** Se redefinen los aspectos inherentes a los acuerdos nacionales. Por ejemplo, éstos 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 deberán claramente estar ligados a proyectos con base en objetivos nacionales o prioridades de gasto de la Federación. Éstos sí tendrán una duración específica.
- vi) **Acuerdos nacionales.** Se determinan seis acuerdos nacionales en las siguientes áreas ligadas a las transferencias: salud, educación, empleo, discapacidad, vivienda y población indígena.

Tenemos, por lo tanto, el ejemplo de un mecanismo de coordinación y de instituciones con larga

trayectoria, algunas de éstas incluidas en el marco constitucional, con negociaciones periódicas con formato ya establecido.

El pacto fiscal de libro: el caso de Guatemala

Dentro los Acuerdos de Paz que se dieron en Guatemala, en los años 90, luego del largo y cruento proceso de guerra civil, se establecieron como objetivos estatales de tipo fiscal el incremento de la recaudación tributaria y la priorización del gasto público hacia la inversión social. Según esta visión, el Estado, además de recaudador, también debía ser el orientador del desarrollo nacional, el que origine la inversión pública y proveedor de servicios básicos. El desarrollo socioeconómico participativo orientado al bien común sería, de esta manera, el cimiento del proceso de paz.

En 1998, al mismo tiempo que la CEPAL publica su libro “El Pacto Fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos”, la Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz, encargada de velar por el cumplimiento de los acuerdos y de su cronograma, creó la Comisión Preparatoria del Pacto Fiscal (CPPF), la cual prepararía una propuesta base de carácter técnico. Esta propuesta se denomina “Hacia un Pacto Fiscal en Guatemala”.

En este caso, la composición de la CPPF, de carácter técnico, significó una negociación previa entre las dos partes firmantes del proceso, el gobierno y la guerrilla, representadas dentro de la Comisión de Acompañamiento. La CPPF realizó todo el trabajo de preparación de la propuesta durante 10 meses, con base en estudios técnicos, un proceso de discusión y de consultas, tanto departamentales (territoriales) como sectoriales. La CPPF no ha sido la que ha dirigido el posterior proceso de negociación en sí, terminando su rol principal con la presentación de la propuesta.

Éste podría ser el caso del Servicio Estatal de Autonomías (SEA) en una negociación boliviana, aunque el SEA ya tiene una estructura definida no sujeta a negociación.

El proceso de Guatemala puede caracterizarse como altamente participativo. Hubo un proceso de socialización de la propuesta hecha a unas 184 organizaciones e instituciones cívicas, sociales y políticas, las cuales respondieron mediante 48 propuestas con base en el documento mencionado. Inicialmente, fueron dos los grupos identificados con posicionamientos divergentes: por un lado los empresarios, por otro, instituciones académicas y de la sociedad civil; pero, debido al gran número de respuestas que se recibieron como reacción a la propuesta, se organizó un equipo encargado de sistematizar estas respuestas, encontrando disensos en 25% de las mismas, en una variedad de asuntos: definición de 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, progresividad del sistema tributario y marco constitucional del mismo, prohibición al Banco Central para financiar o avalar al Poder Ejecutivo.

Finalmente, el año 2000, luego de un año de negociación, se logró el pacto fiscal mediante un proceso de negociación denominado Foro Nacional por el Pacto Fiscal, el cual concluyó en la firma del pacto fiscal por los siguientes actores: los tres poderes del Estado, partidos políticos, universidades, empresarios, organizaciones sociales, prensa.

El contenido de los acuerdos del pacto fiscal guatemalteco muestra una lista de objetivos amplios, profundos y exigentes. Amplios debido a que abarcan distintas categorías, no sólo lo tributario, y profundos, ya que implican cambios desde la matriz del sistema fiscal nacional, y no sólo reformas a los mecanismos ya presentes. Este contenido consta de cuatro principales partes:

- i) *Principios y compromisos del pacto fiscal.* Núcleo del pacto compuesto por ocho componentes: balance fiscal, ingresos del Estado, administración tributaria, gasto público, deuda pública, patrimonio público, evaluación y control, y descentralización fiscal.

- ii) *Fundamentos políticos y económicos básicos del pacto.* Con cinco componentes: visión de nación, visión de Estado, naturaleza de la política fiscal, desarrollo y crecimiento e, integralidad de la política económica.
- iii) *Procedimientos para la implementación de los acuerdos del pacto.* Esto se dio especialmente en el área tributaria. El Foro Nacional para el Pacto Fiscal insta a las distintas instituciones del Gobierno el asumir dichos acuerdos, y acuerda, además, la creación de una Comisión de Estudio sobre el Marco Constitucional del Poder Tributario del Estado.
- iv) *Anexos.* Dos son los anexos: la programación indicativa en el tiempo de los principios y compromisos del pacto fiscal y un resumen-memoria del proceso de concertación del pacto fiscal.

Para verificar el cumplimiento del pacto fue creada una Comisión de Seguimiento del Pacto Fiscal, en los mismos acuerdos. Cuatro años después fue sustituida por una *Comisión Técnica del Pacto Fiscal*, con un perfil más de asesoramiento del Gobierno (ligada entonces al Órgano Ejecutivo). Pero, en definitiva, falló la aplicación. Se cree que 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 pacto no sea más completa. Esta experiencia de frágil institucionalidad podría ser un riesgo para el proceso de negociación boliviano.

Acuerdos irreconocibles: Argentina

Argentina tiene una larga historia de poderes tributarios provinciales que fueron reordenándose desde los años 30, donde se unificaron los impuestos internos. Mediante Ley N° 20221, el año 1973, se instauró el régimen de coparticipación por el cual el 48,5% de los recursos coparticipables se destinaban directamente a las provincias del Estado federal, otro 48,5% se destinaba a la Nación (nivel central del Estado) y 3% a un Fondo de Desarrollo Regional. Estos

recursos estaban compuestos por la recaudación de los impuestos nacionales a los réditos, a las ganancias eventuales, a las tierras aptas para la explotación agropecuaria, a la regularización patrimonial, a la posición neta de divisas, al parque automotor, a las ventas, a la venta de valores mobiliarios, internos, adicional a los aceites lubricantes y sustitutivo del gravamen a la transmisión gratuita de bienes. El reparto de estos recursos entre provincias se haría de acuerdo a criterios de población (65%), la brecha de desarrollo con relación al promedio (25%) y brecha de densidad con relación al promedio (10%).

Un aspecto importante de esta ley es que crea la Comisión Federal de Impuestos, compuesta por un representante del nivel central del Estado y por uno de cada provincia, todos con experiencia técnica en la materia. Esta Comisión tiene su Comité Ejecutivo integrado por el representante de la Nación y otros ocho representantes provinciales, entre los cuales deben estar aquellos de las provincias que cuenten con más del 10% de la población nacional. Las decisiones se tomarían por mayoría simple, requiriéndose un quórum de dos tercios de los componentes. Esta comisión tendrá su propio presupuesto, al cual aportarán todos los miembros según la participación de cada uno.

Tanto los recursos a ser distribuidos como la forma de distribución fue modificándose a través de los años, aunque también existieron años donde los acuerdos no pudieron ser renovados. Por ejemplo, el acuerdo de 1988 (Ley N° 23548) incluía derechos de importación y exportación, y la repartición se efectuaba de la siguiente manera:

- a) El cuarenta y dos con treinta y cuatro centésimos por ciento (42,34%) en forma automática a la Nación;
- b) El cincuenta y cuatro con sesenta y seis por ciento (54,66%) en forma automática al conjunto de provincias adheridas, con porcentajes ya definidos por provincia;
- c) El dos por ciento (2%) en forma automática para el recupero del nivel relativo de las siguientes provincias: Buenos Aires

1,5701%; Chubut 0,1433%; Neuquen 0,1433% y Santa Cruz 0,1433%;

- d) El uno por ciento (1%) para el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las provincias.

Esta Ley N° 23548 es una de las “leyes convenio” que caracterizan a los acuerdos fiscales argentinos. Estas leyes tienen la particularidad de que deben ser ratificadas por los distintos órganos deliberativos provinciales; dicha figura sería recogida por la Constitución del año 1994. La parte que es específica para ciertas provincias, vista en el inciso c) de la distribución anterior, muestra ya que las negociaciones pueden resultar difíciles con ciertas provincias, creando regímenes de compensación sin fórmula específica. La parte del inciso b) también demostró que el modelo de fórmula para el reparto de coparticipación de los años 1970 iba a resultar irreplicable. No se logró un consenso en los factores de distribución, por lo que se optó por porcentajes fijos para cada provincia. En todo caso, se confirmó la vigencia de la Comisión Federal de Impuestos.

Sin embargo, este reparto de 1988 fue deformándose poco a poco de dos maneras. Una fue que la Nación extrajo del monto coparticipable varios recursos, sobre todo para financiar el Sistema de Seguridad Social, el Fondo para el Conurbano Bonaerense y partidas específicas en Cultura y Educación (Pilatti, 1997), reduciéndose el fondo total a repartirse entre provincias. La otra fue el traspaso de ciertos servicios o competencias desde la Nación a las provincias, sobre todo justamente en los sectores de educación y salud. De esta manera, el nivel central del Estado retuvo un importe adicional correspondiente a la coparticipación, para repartirlo de acuerdo con otro tipo de criterios (no aquellos de la Ley N° 23548, sino otros ligados al costo efectivo de los servicios transferidos).

El año 1992 se efectúa el “Acuerdo entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales”, el cual constituye una primera modalidad de pacto fiscal ampliado en Argentina; es decir, no circunscrito al reparto de impuestos entre la Nación y las provincias. En este pacto se tocarían, en efecto, temas de desregularización y de modernización del Estado

a nivel subnacional. Estos acuerdos seguirían los procesos clásicos de negociación entre poderes ejecutivos, en el cual los órganos legislativos subnacionales, a pesar de ser cruciales, puesto que deberían ratificar los acuerdos, apenas sí participaban en los procesos de negociación, en los cuales el proyecto de ley ya estaba suscrito por el respectivo Gobernador de Provincia.

Las nuevas modificaciones distorsionaron aún más el régimen de coparticipación, por lo cual fue necesario un nuevo pacto, iniciado el año 1993, denominado “Pacto Federal para el empleo, la producción y el crecimiento”. Aquí se reordena el panorama tributario nacional y provincial, con derogación inmediata de ciertos impuestos, y se replantean objetivos de política pública: crecimiento de la economía, reactivación regional, fomento a la exportación, desregulación y reducción del “coste argentino”.

El año 1994, la nueva Constitución argentina constitucionaliza el sistema de coparticipación vigente desde los años 30. Sin embargo, el régimen de coparticipación establecido en los años 80 seguiría sufriendo modificaciones. Mediante la Ley N° 24468 se aumenta la alícuota del IVA, pasando de 18% a 21%; ese 3% adicional quedaría en manos del gobierno federal. La Ley N° 24631 haría el camino inverso, coparticipando la totalidad del 21% del IVA. En total, Bonvecchi (2010) contabiliza 83 reformas impositivas entre el año 1988 y el año 2008, y 16 reformas presupuestarias. La reforma de 2002 sería el último pacto fiscal nación-provincias de carácter tributario, en medio de la crisis financiera argentina.

La Ley N° 25917 de Responsabilidad Fiscal, de 2004, constituye el acuerdo más importante de los últimos años en temas que van más allá de lo estrictamente tributario, también bajo el esquema de convenio entre Nación y provincias. Bajo recomendaciones del Fondo Monetario Internacional, se establecen acuerdos sobre transparencia y gestión pública (capítulo I), restricciones sobre el gasto público subnacional (capítulo II), garantía de los ingresos públicos (capítulo III), equilibrio financiero presupuestario (capítulo IV), endeudamiento

(capítulo V), la creación del Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal (capítulo VI) compuesto por los distintos ministros de Economía de la Nación y las provincias, y las sanciones por incumplimiento de los acuerdos (capítulo VII).

De esta manera, se confirma un modelo de negociación permanente con equilibrios inestables, con la existencia de una institucionalidad de larga data, como en Australia y otros países del Commonwealth, pero sin ninguna disciplina en cuanto a la frecuencia de las renegociaciones.

Otros acuerdos

La estructura teórica de la CEPAL estableció cinco pilares fundamentales para el pacto fiscal (1998):

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

Sin embargo, los acuerdos vistos en la experiencia argentina y en otras experiencias latinoamericanas (sólo la experiencia guatemalteca sería “de libro”) muestran que los procesos son altamente particulares. Por ejemplo, en Costa Rica se buscó una solución estructural al desequilibrio de las finanzas públicas mediante la mejora en la calidad del gasto, la reactivación económica, la eficiencia y el fortalecimiento de la administración tributaria, así como de una mayor justicia y equidad tributaria, mediante la adopción de políticas y medidas ligadas a:

1. La eficiencia y fortalecimiento de la Administración Tributaria.
2. La creación y establecimiento del sistema General de Transparencia y Rendición de Cuentas.
3. Reducción de las pérdidas del Banco Central y dolarización de los depósitos.
4. La creación de una Comisión Evaluadora del Sistema de Pensiones.

5. La regulación y transferencia de recursos del Estado a los sectores de Salud y Educación.
6. La regulación de compras del Sector Público.
7. Incremento de la productividad del Gasto Público.
8. Sujeción de todas las medidas al Plan Nacional de Desarrollo.
9. La creación de un sistema nacional de planificación que incorpore la programación macroeconómica bajo lineamientos de política presupuestaria, limitaciones al endeudamiento, políticas de hacienda pública y fondos públicos.

En Chile, dentro de sus características particulares y su nivel de desarrollo económico, se plantea en forma anual cuatro principios para un pacto fiscal:

1. Combinar responsabilidad fiscal con estabilidad macroeconómica
2. Elevar la calidad del gasto público
3. Promover la equidad
4. Dotar de mayor transparencia a la acción fiscal y favorecer el desarrollo de la institucionalidad democrática

Esto muestra, como se verá en las siguientes secciones, la necesidad de hacer endógeno el proceso de pacto fiscal a venir.

Construyendo el pacto fiscal

2.1 El rol del sector público en la economía

El modo de Estado en Bolivia –entiéndase la distribución territorial del poder entre niveles de gobierno– ha sido modificado radicalmente, pues la Constitución Política del Estado establece que:

“Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país” (CPE: Art. 1).

Por lo tanto, en el marco del modelo de Estado establecido en el texto constitucional, identificar el rol del sector público en la economía requiere el análisis de las funciones de asignación, distribución y estabilización que tiene el señalado sector público en un esquema de descentralización de las finanzas públicas, que es lo que precisamente se está intentando en Bolivia a partir de la implementación de un Estado descentralizado y con autonomías.

Como bien señala José Yañez, “la teoría económica indica la necesidad de la participación del Gobierno en la economía, cuando el mercado presenta fallas en la asignación de los recursos, la distribución del ingreso y la estabilización de la actividad económica”.

Por lo tanto, es posible entender la forma en la cual el sector público interviene en la economía, tanto a escala nacional como subnacional, a través de las funciones antes citadas y que se pasan a describir a continuación.

La *función de asignación*, dentro de la teoría económica relacionada a la descentralización de las finanzas públicas, ha adquirido un consenso generalizado sobre la necesaria aplicación de ésta desde jurisdicciones territoriales menores a la nacional, ello debido a que las preferencias diferenciadas de la población local pueden ser atendidas con mayor eficiencia si la asignación de recursos está generada desde gobiernos subnacionales –para el caso boliviano, gobiernos departamentales, municipales y/o indígena originario campesinos–.

Esta función de asignación como operación ideal para los gobiernos subnacionales está fundamentada por varios elementos, como son: el mayor conocimiento que tienen estos gobiernos de las preferencias de la población local, la mayor agilidad de acción que tienen éstos ante posibles cambios en las necesidades y/o preferencias, la mayor flexibilidad que presentan para la implementación de políticas públicas y, la posibilidad que se ofrece para que la ciudadanía ejerza un control más cercano a los gestores públicos (Ruiz-Huerta y Herrero, 2011).

A su vez, esta función de asignación, desde un punto de vista descentralizado, tiene también su fundamentación en el denominado “Teorema de la Descentralización”, planteado por Wallace Oates, en 1997, donde señala que:

“[...] cuando los costes de suministro de los gobiernos central y subcentrales sean iguales, la producción de bienes y servicios públicos será siempre más eficiente cuando proceda de los gobiernos subcentrales, puesto que éstos realizarán un suministro más adecuado a las preferencias locales y, por tanto, se minimizarán los costes de bienestar derivados del suministro uniforme que normalmente constituye la producción centralizada” (Cfr. Ibid.: 5).

Por lo tanto, conforme a lo establecido en el teorema de Oates, la magnitud de la pérdida de bienestar de la población dependerá del grado de homogeneidad de las preferencias de ésta, donde grupos muy heterogéneos sufrirán mayores pérdidas de una decisión centralizada que una de carácter descentralizada.

En este sentido, el sector público tiene un rol muy importante en esta función de la economía para brindar una asignación de recursos más eficiente, para lo que deberá tomar en cuenta las preferencias geográficamente diferenciadas de la población de un país. En el caso de Bolivia, se deberá considerar adicionalmente las capacidades técnicas de los niveles subnacionales, para acompañar la asignación de recursos y competencias con un fortalecimiento de capacidades que permitan una prestación adecuada de bienes y servicios públicos. No existen publicaciones recientes sobre este tema⁹.

Por su parte, la *función de redistribución* está referida a la redistribución de la renta y la riqueza de todo Estado, por ello, si bien no existe un consenso, una gran parte de especialistas en materia económica señala que esta función deberá ser establecida desde una perspectiva centralizada, pues si la política redistributiva se la realiza desde gobiernos subnacionales no sólo no sería eficaz, sino que también podría generar algunos efectos perversos.

Bajo esta lógica, José Yañez señala que el establecimiento de políticas redistributivas descentralizadas podría producir un efecto de migración que resultaría económicamente ineficiente, debido a que estos espacios territoriales locales podrían terminar constituyéndose en un territorio importador de personas pobres y exportador de personas que producen mayores recursos debido a la presión fiscal que sufrirían estas últimas.

Sin embargo, también existe opiniones divergentes al respecto y señalan que la función de redistribución bien podría ser aplicada desde una perspectiva descentralizada; al respecto, se suele señalar que “la redistribución se puede considerar un bien público en la medida en que todos los ciudadanos se benefician, directa o indirectamente, de la reducción de las desigualdades en la distribución de la renta (consumo no rival)”. En este sentido, autores como Jesús Ruiz-Huerta y Ana Herrero plantean como una propuesta que:

“[...] cabría la posibilidad de que el gobierno central se convirtiese en el principal responsable de la política redistributiva (redistribución básica) y que los gobiernos subcentrales pudiesen alterar la distribución de la renta dentro de ciertos límites (redistribución adicional), admitiendo la eventual existencia de diferencias interterritoriales en la aversión a la desigualdad”.

Finalmente, la *función de estabilización* hace referencia estricta a la función que cumple el sector público en la estabilización de la economía, por lo que existe un acuerdo generalizado en la centralización de esta función, para que la misma esté a cargo de lo que hoy denominamos como nivel central del Estado.

Es frecuente que la función de estabilización, en el marco de una descentralización de las finanzas públicas, esté relacionada al ejercicio de la política

⁹ Ver por ejemplo Ministerio de la Presidencia (2002), *Estudio de Evaluación de Capacidades Institucionales y de Gestión Prefectural*. La Paz: PAP-Holanda. Ministerio de la Presidencia (2002) *Estudio de Evaluación de Capacidades Institucionales y de Gestión de los Gobiernos Municipales*. La Paz: PAP-Holanda.

fiscal y la política monetaria de todo país; por lo tanto, resulta complejo descentralizar esta función para que sea ejercida por los gobiernos subnacionales, por los resultados macroeconómicos perversos que podrían suscitarse si las mismas no son aplicadas de manera adecuada.

Sin embargo, al igual que en el caso de la redistribución, existen opiniones que señalan que la función de estabilización, si bien no llegaría a descentralizarse, por lo menos debería pactarse entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales; ello debido no sólo a la proximidad de éstos a las preferencias diferenciadas de la población, sino también a la constante descentralización de los Estados.

Para concluir esta sección, es importante resaltar, una vez más, que el rol del sector público en la economía está vinculado al ejercicio de las funciones de asignación, de redistribución y de estabilización, las mismas que, conforme a los acuerdos generalizados en materia de teoría económica sobre descentralización de las finanzas públicas, son ejercidas desde el gobierno central –a diferencia de la función de asignación que en busca de eficiencia deberá ser ejercida por los gobiernos subnacionales–, pero que cada vez más, son estudiadas con el fin de descentralizar las mismas para acercar sus decisiones a las preferencias diferenciadas de la población.

2.2 Definición de pacto fiscal

Un elemento que parece necesario es aquello que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) denomina como elemento fundacional de todo pacto fiscal que es “una nueva ecuación entre el Estado, el mercado y la ciudadanía” (CEPAL, 2011). Sin embargo, generar esta nueva ecuación requiere también una definición clara de aquellos horizontes a alcanzar en el mediano y largo plazo en todo país.

Podemos entonces proponer que el pacto fiscal sea “el acuerdo económico, social y político entre sociedad civil y Estado, que defina las bases para el desarrollo sustentable, considerando los ingresos y gastos, en materia competencial y fiscal-financiera del Estado, a

través del nivel central y de las Entidades Territoriales Autónomas, para superar las desigualdades dentro del nuevo modelo de Estado boliviano”.

Esta definición establecería cuatro bases:

1. **Visión del pacto como un acuerdo.** Definitivamente, el pacto es un acuerdo social, puesto que está avalado por la ciudadanía en pleno y dirigido hacia la sociedad boliviana; es político, por la naturaleza de los actores, no sólo estatales; y es económico, puesto que el sujeto del acuerdo es la economía boliviana, principalmente a través de los instrumentos fiscales, los recursos públicos. Es el producto de un proceso de reflexión y de negociación; es el producto del consentimiento de todas las partes involucradas; es la resolución o decisión que éstas toman y el seguimiento que las mismas hacen.
2. **Definición del alcance.** Un gran acuerdo nacional, por encima de lo meramente fiscal, implicaría resoluciones en varios aspectos: territorial, organizativo, productivo, económico, social. Al definir el acuerdo en términos fiscales-financieros y competenciales, tocamos el aspecto más importante de la negociación, el fiscal; pero dejamos la puerta abierta a la inclusión de otros temas de mayor espectro, a través de lo competencial, que implica indirectamente las responsabilidades de gasto que se generan a través de su ejercicio. Las esferas productivas, sociales, pueden ser canalizadas a través del reparto competencial entre los distintos niveles de gobierno.
3. **Definición de los actores.** Los sujetos políticos de este acuerdo son principalmente los gobiernos de las distintas entidades territoriales autónomas y del nivel central del Estado, puesto que ellos manejan la totalidad de recursos fiscales y ejercen el catálogo de competencias de la Constitución Política del Estado. Las acciones de política que se

generen comprometerán en primera instancia a los encargados de la gestión pública, aunque no se descarte compromisos que puedan ser asumidos por la sociedad civil representada.

4. **Definición de la estructura.** Luego de tres años de implementación del nuevo régimen constitucional, es importante resaltar el momento histórico en el cual se está generando el pacto fiscal. La aprobación de la Constitución Política del Estado significa que se está dando paso al establecimiento de un nuevo modelo de Estado, del cual el pacto fiscal hace parte. Cabe recordar que el régimen fiscal-financiero es la parte de la estructura estatal que menores modificaciones ha sufrido con respecto al modelo anterior (más allá de los procesos de nacionalización y de participación del Estado en la economía).

Las disposiciones de la LMAD, que reafirman el modelo de reparto de recursos entre los distintos niveles de gobierno, no hacen sino confirmar que esta asignatura es la tarea pendiente de la gran reforma estatal hacia un Estado descentralizado con autonomías que incluyan un verdadero componente de gestión autónoma fiscal-financiera, como base para generar el desarrollo.

2.3 Objetivos del pacto fiscal

Si se entiende por pacto fiscal aquel acuerdo socio-político en el que se legitima el rol del Estado y el alcance de las responsabilidades gubernamentales en los ámbitos económico y social (CEPAL, 1998), es posible afirmar que no existe un patrón generalmente aceptado sobre los objetivos que deberá tener todo pacto fiscal, pues ello dependerá del horizonte al cual se quiere arribar en las esferas económica y social de este tipo de encuentro.

Por su parte, al igual que lo señalado en el párrafo anterior, según el informe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la

CEPAL, la idea de un pacto fiscal deberá estar asociada al establecimiento de una ruta de funcionamiento estatal de mediano y largo plazo que recupere la noción de planificación del y para el desarrollo (OCDE/CEPAL, 2011); lo que implicaría, además, la expresión de un diseño integral de políticas públicas, basado en:

- i) *consolidar la solvencia fiscal;*
- ii) *eleva la productividad de la gestión pública;*
- iii) *dotar de mayor transparencia a la política fiscal;*
- iv) *promover la equidad; y*
- v) *favorecer el desarrollo de la institucionalidad democrática” (Ídem.)*

Con base en lo establecido hasta aquí, es posible afirmar que todo pacto fiscal requiere, necesariamente, tener establecidos horizontes claros en las esferas económica y social –incluso en la esfera política en algunos casos– para establecer un objetivo que no sólo pueda ser cumplido de una forma técnicamente adecuada, sino también políticamente viable y que, por otro lado, se pueda medir.

No obstante, más allá de las apreciaciones todavía generales que son consideradas en instituciones internacionales y el elemento que hemos remarcado como central, como paso previo a todo pacto fiscal, en Bolivia, una serie de instancias representativas y especialistas en la materia se manifestaron con el fin de establecer aquello que consideran como el objetivo del mismo en el país; tal es así que, por ejemplo, la Federación de Asociaciones Municipales (FAM-Bolivia) señala como objetivo último de este espacio “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” (FAM, 2010); objetivo con el que se espera alcanzar lo que ya serían algunos contenidos precisos del pacto: i) consensuar un esquema de distribución de los recursos públicos equitativo y solidario acorde a las competencias definidas; ii) modificar el marco normativo de distribución de recursos; y iii) consolidar el marco normativo de competencias.

La propuesta de pacto fiscal presentada por la FAM, en 2009, probablemente hace difícil separar la multiplicidad de objetivos especificados en su documento, el cual buscaba promover un cambio profundo de la estructura estatal, sobre la base de:

1. Generar un acuerdo político entre los distintos niveles de Estado y los sectores sociales.
2. Establecer mecanismos de transparencia para la administración y control de los recursos públicos, de manera que todos los niveles de gobierno cumplan con las funciones encomendadas.
3. Lograr consensos en la definición de políticas públicas, tanto sociales como económicas.
4. Establecer prioridades nacionales para la superación de la pobreza con base en metas e indicadores por cada nivel de Gobierno.
5. Redefinir el marco normativo de competencias, distribución y generación de recursos de acuerdo con intereses nacionales consensuados.
6. Afianzar la estabilidad macroeconómica.
7. Promover el desarrollo económico y social sostenible y equitativo del país.

El acuerdo político que reclamaba la FAM implicaba convocar a los actores representativos de los niveles de Estado y sectores sociales, para así definir un gran pacto de tipo amplio (ver sección 3). Los puntos que sintetizarían los objetivos planteados por el *asociativismo* municipal serían:

- 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.
- Instaurar un proceso de concertación para definir los lineamientos generales para el desarrollo social y económico.
- Análisis profundo de la capacidad financiera e institucional de cada nivel de Estado.
- Compatibilizar el marco de atribuciones para redefinir ¿quién hace qué?

Por su parte, José Luis Parada, Secretario de Finanzas del Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz, señala que el pacto fiscal tiene como objetivo fundamental 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”.

Otra posición al respecto es aquella que intenta abarcar un ámbito mucho más amplio para el pacto fiscal, señalando que su objetivo deberá ser “incrementar la productividad en el país”; es una posición que está situada en el imaginario de muchos especialistas que consideran que un espacio de este tipo no sólo debe abarcar la discusión en torno a una redistribución de recursos entre niveles de gobierno; recursos que provienen, en su mayoría, de la venta de materias primas, sino más bien, un espacio de este alcance debería establecer una agenda clara de desarrollo con el fin de cambiar esta tendencia dependiente de un patrón primario exportador, lo que implicaría el establecimiento de un pacto fiscal en el que puedan estar presentes todos los actores de la economía del país.

Sin embargo, a pesar de establecer objetivos fundamentales para un pacto fiscal en Bolivia, las ideas antes citadas no están dedicadas a analizar a plenitud el punto de vista del ciudadano que es, en última instancia, quien percibirá los resultados que se vayan a generar en este espacio; por ello, es importante resaltar que el objetivo central de un futuro pacto fiscal podrá y deberá estar relacionado con: “atenuar las desigualdades sociales de la población a través de una mejora sustancial en la provisión y prestación de bienes y servicios públicos a las personas desde los diferentes niveles de gobierno, en el marco de las competencias que les fueron asignados a cada uno de éstos”.

Por lo tanto, llegar a este objetivo central del pacto fiscal en Bolivia requiere lo señalado anteriormente, es decir, para el caso boliviano, el establecimiento de horizontes programáticos sectoriales de corto,

mediano y largo plazo que tengan como producto final una mejora sustancial en la prestación y provisión de bienes y servicios públicos a la población, proceso que deberá encararse con anterioridad al pacto en sí.

En este sentido, el pacto fiscal serviría como espacio a través del cual se generen acuerdos para acompañar con recursos públicos los horizontes sectoriales previamente establecidos, todo ello en el marco de las responsabilidades que tiene cada uno de los niveles de gobierno con base en las competencias que les fueron asignadas a través del texto constitucional.

Por supuesto, este objetivo central deberá estar acompañado de lo que podemos denominar como un objetivo paralelo que está orientado a la esfera fiscal financiera del Estado; es decir, para lograr esta mejora en la prestación y provisión de bienes y servicios a la población, todos los niveles de gobierno deberán contar con recursos suficientes y reglas fiscales claras para ello, que implicaría, a su vez, una reducción de los actuales desequilibrios verticales y horizontales que existen en el país.

En síntesis, podemos establecer que el pacto fiscal en Bolivia deberá contar con dos objetivos importantes, el primero de ellos de carácter estratégico que está relacionado con la reducción de las desigualdades de la población a través de una mejora en la provisión y prestación de bienes y servicios públicos y, el segundo objetivo de carácter operativo que implica una reorientación del sistema fiscal en el país; por ello, al ser objetivos complementarios, ninguno de estos objetivos es más importante que el otro y, por lo tanto, deberán ser alcanzados a partir de acuerdos intergubernamentales programáticos en un único espacio de discusión apto para ello, como es el futuro pacto fiscal.

Se puede observar, por lo tanto, que una de las tareas iniciales de la negociación de un pacto fiscal, tal vez el primer punto no operativo de la agenda que se defina para tal, debe ser la definición de los objetivos de política pública que se están buscando, el horizonte de las mismas y el alcance del trabajo.

2.4 La problemática actual como insumo para el pacto fiscal

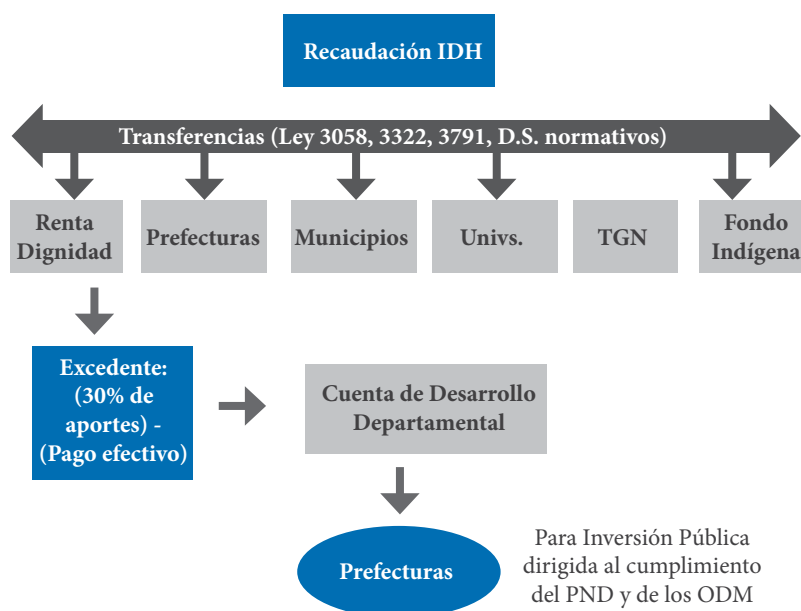
Determinar las áreas centrales a considerar para el pacto fiscal resulta un ejercicio complejo en un escenario como el boliviano, en el cual se han logrado identificar una serie de dificultades tanto en la esfera económica como social; sin dejar de lado el sistema fiscal que, como dijimos antes, generó una serie de desequilibrios que requieren ser solucionados para evitar un potencial incremento en las desigualdades de la población.

Sin embargo, como una especie de ejercicio prospectivo, es posible establecer aquellos componentes centrales –entiéndanse temáticas a ser tratadas– que podrán ser parte del pacto fiscal en el país, todo ello sobre la base de propuestas que continuamente vienen siendo elaboradas desde distintos espacios.

Uno de los temas fundamentales del pacto fiscal en Bolivia será, sin duda, la redistribución del denominado Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), creado mediante la Ley de Hidrocarburos de 2005; resulta una temática central para este tipo de espacio puesto que los recursos obtenidos a través del cobro de dicho impuesto ha generado una serie de desequilibrios verticales y horizontales en el país.

Para ello, ya se tienen planteadas una serie de propuestas; una de ellas es de la FAM-Bolivia, que propone la creación de una Cuenta de Desarrollo Departamental que estaría compuesta por la diferencia entre lo presupuestado para el pago de la Renta Dignidad y lo que efectivamente se gasta en dicho bono; asimismo, propone la creación de un Fondo Condicionado de Inversión Departamental compuesto por el 15% de todas las entidades beneficiarias del IDH que sería redistribuido a los tres niveles de gobierno y a las universidades públicas.

Ilustración 1. Propuesta de redistribución del IDH, FAM – 2009



Fuente: FAM (2009)

Sin duda, el tema de la redistribución del IDH será uno de los temas de mayor debate, más aún teniendo en cuenta que existen las denominadas “conquistas históricas” –como el 11 por ciento de regalías para los Gobiernos Autónomos Departamentales que fue constitucionalizada en el artículo 368 del texto constitucional– y que difícilmente podrán ser discutidas en un espacio de este tipo, pues no sólo implica costos en materia de recursos económicos, sino también costos políticos para las autoridades de las respectivas entidades llamadas a pactar.

Existe, a su vez, una serie de temáticas que requieren ser consideradas en un espacio de este tipo, pasamos a enlistar algunas de ellas, definiendo en cierta medida la razón de su importancia para el pacto fiscal boliviano:

1. Agenda programática sectorial

Es otra de las temáticas centrales, si se toma en cuenta como objetivo central del pacto fiscal la reducción de las desigualdades de la población a través de una mejora en la provisión y prestación de bienes y servicios sociales; en este punto, es importante el establecimiento de aquellos horizontes sectoriales que se quieren alcanzar a través de un trabajo

coordinado entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas. Para ello, es posible relanzar los consejos sectoriales que están previstos en la LMAD. Por esta vía, es posible crear distintos consejos, especialmente en los sectores donde el gasto es mayor y donde las competencias son compartidas y concurrentes: salud, educación, medio ambiente, transporte, inclusive turismo (que es competencia exclusiva de tres niveles de gobierno).

Otro punto de vista para la programación sectorial es el competencial. Existe una serie de competencias especificadas en la Constitución Política del Estado que requieren la participación de varios niveles del Estado; éstas son las competencias concurrentes y compartidas. Para cada una de estas competencias, sería interesante precisar el alcance de la participación de las Entidades Territoriales Autónomas en la preparación de la ley básica o inicial. Esto puede ser posible a través del CNA o de los consejos sectoriales ya mencionados.

2. Incrementar la productividad del Estado

Dentro del nuevo modelo económico del Estado, el rol de las empresas públicas nunca ha sido puesto en discusión, ni siquiera su existencia y viabilidad.

Estas empresas deben generar ingresos adicionales al Estado, ser autosostenibles, y no distorsionar los mercados en los cuales han incursionado. El Gobierno debe determinar si para alcanzar sus metas –en materia de equidad, asignación de recursos y crecimiento económico– es conveniente mantener empresas productoras de bienes y servicios en determinados sectores o acudir al sector privado para su manejo sujeto a mecanismos de regulación. Si opta por la primera de estas rutas, las empresas deben ser ejemplos de eficiencia administrativa y transparencia, tanto en el manejo de los recursos humanos como financieros.

Un elemento esencial de la administración de dichas empresas es el manejo adecuado de sus precios o tarifas. Un instrumento útil al respecto es el contrato de gestión, se trata de compromisos gerenciales entre el Gobierno y el directorio de una repartición pública, con objetivos y metas por periodos, cuya ejecución es supervisada por el Estado. Tales medidas facilitan la separación de los roles de dueño y administrador, y permiten simplificar los controles y procesos externos a la empresa, además de reorientarlos al análisis de resultados.

Además de las empresas públicas, es necesario encontrar los mecanismos que permitan mejorar la eficiencia, eficacia y economía en la utilización de los recursos públicos y la prestación de servicios de parte de todas las entidades estatales, en los distintos niveles de gobierno nacional, departamental y municipal, de tal forma que el Estado se ponga al servicio de la sociedad civil para la satisfacción de sus necesidades.

Se necesitarían acciones claras para promover las otras tres formas económicas reconocidas por la Constitución Política del Estado: la economía privada, la economía comunitaria y la economía social-cooperativa, para no concentrar los esfuerzos del aparato productivo en la economía de tipo pública.

Pero la productividad también puede ser leída desde la óptica del funcionario público. La búsqueda de los mejores recursos humanos para el trabajo dentro del aparato estatal, a todo nivel, puede hacer que los resultados que se generen desde el quehacer diario de la gestión pública sean más altos y eficaces.

3. Transparencia en el uso de recursos públicos.

Dentro de las acciones de rendición de cuentas y fiscalización que son indispensables está aquella de una mayor transparencia en las cuentas de ingresos y gastos públicos. Más aun, sin esto, es imposible que las distintas partes interesadas en la realización del pacto fiscal puedan generar propuestas con base en datos fiables, actualizados y de acceso general.

La transparencia facilita el diseño, aplicación, control y evaluación de acuerdos fiscales amplios y estables. También incluye la apertura al público de la estructura y las funciones del gobierno, las intenciones en materia de política fiscal, la contabilidad del sector público, sus indicadores y proyecciones, así como la reducción de las operaciones extrapresupuestarias y los déficits cuasifiscales¹⁰.

Las prácticas denominadas de control social, en las cuales se ejerce esta transparencia de manera práctica, en contacto directo con la ciudadanía, también necesitarían un marco legal en el cual desarrollarse, para que toda persona interesada pueda ejercer su derecho a la fiscalización y a mantenerse informado sobre el uso de los recursos públicos.

Como parte de los roles fundamentales del control social será preciso definir el de gestionar y facilitar el pacto fiscal, mediante la sociedad civil debidamente organizada, y con reglas claramente definidas en una ley de control social.

¹⁰ Los presupuestos del Estado no suelen tomar plenamente en consideración actividades gubernamentales, cuyos efectos son equivalentes al cobro de impuestos y a la concesión de subsidios y que, por lo mismo, no son sometidas al examen y la aprobación del Órgano Legislativo. Este tipo de operaciones impiden conocer la magnitud real del gasto público, su distribución sectorial y, por ende, los efectos redistributivos derivados de la acción pública.

4. Delimitación clara del régimen tributario

La Constitución Política del Estado, dentro de las grandes novedades en materia fiscal, ha abierto el campo tributario a los niveles subnacionales, los cuales tenían algunas potestades delegadas hasta entonces, y esto sólo en el ámbito municipal. Este campo ha sido parcialmente aprovechado con la promulgación de la Ley de Clasificación y Definición de Impuestos y de Regulación para la Creación y/o Modificación de Impuestos de Dominio de los Gobiernos Autónomos.

La mayor parte de los impuestos se han mantenido en el nivel central del Estado, dejando, de esta manera, un pequeño margen a las autonomías, especialmente las departamentales, para fortalecer su base tributaria y los ingresos correspondientes a la misma. Esto se refleja en las desigualdades verticales ya vistas en cuestión de ingresos fiscales, dejando a los gobiernos subnacionales en situación de dependencia ante las transferencias desde el nivel central.

Sin embargo, dentro del sistema global tributario, hay que estudiar la posibilidad de reducir las bases imponibles, algunas de ellas de bajo rendimiento recaudatorio, se reducen los “costos de cumplimiento” de los contribuyentes y, con ello, los incentivos para eludir o evadir el cumplimiento de las obligaciones. Un sistema con bases amplias y alícuotas uniformes es menos vulnerable a intentos de evasión –básicamente por las mayores facilidades de control por parte de la administración tributaria– que otro en el que existan múltiples exenciones, deducciones o tasas diferenciadas. Dentro de esta línea de impuestos a ser revisados están los regímenes especiales.

5. Redefinición del régimen de transferencias

El sistema actual de transferencias puede ser denominado “mixto”. Por un lado, los gobiernos municipales reciben recursos per cápita (coparticipación) y per cápita ajustados por pobreza (HIPC-II); por otro lado, los gobiernos departamentales reciben transferencias donde se combinan factores territoriales y poblacionales (IEHD). Ambos niveles reciben transferencias por

IDH, los cuales fueron el gran motivo de conflictos detrás de las primeras propuestas de pacto fiscal avanzadas luego de la promulgación de la Ley de Hidrocarburos N° 3058.

Las transferencias intergubernamentales deben tener un diseño simple y transparente, en vez de introducir sofisticados criterios para su asignación. Dichas transferencias deben ser complementarias a su esfuerzo recaudador y deben servir para la promoción de una gestión eficiente, responsable y autónoma.

El diseño de los sistemas de transferencia a los gobiernos subnacionales para el financiamiento del gasto social debe regirse por criterios redistributivos explícitos. Asimismo, dentro del proceso de descentralización, se debe vigilar que éste último no genere una mayor dispersión en la cobertura y calidad de los servicios entre distintas áreas de un país. Es decir, se buscaría una distribución por objetivos y no por criterios simples de reparto.

Las transferencias que se diseñen con este propósito deben estar desligadas de la recaudación de impuestos nacionales, y deben preferir modalidades que concilien criterios de equidad interregional, eficiencia y esfuerzo fiscal. Para ello, han de tenerse en cuenta cuatro variables, cuya importancia relativa debe ponderarse en función de las condiciones nacionales: población objetivo (sistema de “captación”), costo de prestación de los servicios descentralizados, eficiencia y eficacia en su prestación, y nivel del esfuerzo fiscal regional y local.

6. Establecimiento de una política de endeudamiento subnacional

La Constitución Política del Estado establece las líneas para que los gobiernos autónomos subnacionales puedan utilizar los mecanismos de endeudamiento para optimizar su programación financiera. Es así que el artículo 341 establece como recursos departamentales aquellos provenientes de créditos y empréstitos internos y externos; similar tratamiento debería también ser acordado para el resto de las Entidades Territoriales Autónomas. Sin embargo,

toda deuda externa, para ser reconocida como pública, debe ser autorizada a través de la Asamblea Legislativa Plurinacional y la deuda interna debe pasar por los controles administrativos previos del órgano rector.

Este procedimiento, que implica una alta coordinación entre el nivel central del Estado (a través de su órgano deliberativo, pero también a través del Ministerio cabeza de sector, el cual es encargado de diseñar las normas del sistema nacional de crédito público) y las Entidades Territoriales Autónomas que quieren ejercer el uso de instrumentos de endeudamiento, necesita reglas claras que permitan a los gobiernos subnacionales planificar, gestionar, contratar y utilizar la deuda con procedimientos veloces –puesto que las condiciones de los mercados financieros pueden variar rápidamente- y transparentes, sin afectar la sostenibilidad financiera macroeconómica, los indicadores de solvencia soberana y la unicidad de los presupuestos del Estado. Un primer paso ha sido la instauración del Sistema de Administración e Información de Deuda Subnacional.

7. Integración de sistemas de planificación sectorial y presupuesto subnacional

La LMAD establece que uno de los mecanismos de coordinación –programática, económica y social- entre los distintos niveles de gobierno es el Sistema de Planificación Integral del Estado, en el cual la planificación integral y territorial es de carácter obligatorio. La LMAD establece, además, que “el órgano rector del Sistema de Planificación Integral del Estado, en coordinación con el Ministerio de Autonomía, definirá las normas técnicas de formulación y gestión de planes territoriales de desarrollo, a efecto de facilitar el proceso de ejecución en las entidades territoriales, las mismas que serán de aplicación obligatoria”¹¹.

En un momento donde muchas Entidades Territoriales Autónomas están en proceso de rediseñar sus planes de desarrollo, es necesario que las normas técnicas emanadas del nivel central del Estado establezcan

las líneas precisas del trabajo futuro, para poder realmente contar con una planificación integrada en lo vertical, desde las autonomías del nivel local, pasando por aquellas del nivel intermedio, hasta llegar al Plan Nacional de Desarrollo a ser replanteado por el nivel central del Estado. Cabe recordar que el anterior Plan Nacional ha tenido un alcance temporal de cinco años, de 2007 a 2011, y que en la actualidad no se cuenta con un nuevo plan en ejecución que podría, si emerge antes que las negociaciones del pacto fiscal, ser la base de trabajo para las reformas que se decidan en este último.

El tema presupuestario también genera preocupaciones en ciertos ámbitos subnacionales. La aprobación de presupuestos subnacionales mediante ley de la Asamblea Legislativa Plurinacional tiene como consecuencia la imposibilidad de que un gobierno autónomo municipal pueda modificar unilateralmente sus presupuestos, presuntamente violando la autonomía fiscal de las Entidades Territoriales Autónomas. El año 2011 esto se solucionó emitiéndose la Ley Nacional de Modificaciones al Presupuesto Nacional del Estado, en el mes de mayo, pero puede que ésta no sea una solución a largo plazo.

8. Metas de desarrollo económico

Conjuntamente, los actores del desarrollo económico del país deben proponer metas de desarrollo para su alcance de manera conjunta. Estas metas no pueden circunscribirse a números, como por ejemplo alcanzar el 4 ó 5% de crecimiento económico nacional medido a través del PIB; más bien, es necesario encontrar indicadores pertinentes que permitan comparar los avances con relación a una línea de base. Una experiencia clara en el manejo de metas cuantificables sigue siendo los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), para los cuales se definió un horizonte temporal con una lista de indicadores concretos.

A su vez, para medir los efectos del pacto fiscal es necesario, una vez definidos los objetivos y metas, poder evaluar en el mediano plazo las consecuencias de las decisiones que vayan a ser

¹¹ LMAD, art. 131.III.

tomadas. Independientemente del tipo de pacto que se consiga (puramente intergubernamental y fiscal, o ampliamente social y económico-productivo), las reformas a ser asumidas no pueden ser sólo coyunturales, sino estratégicas y desarrollistas.

9. Mejora de la ejecución fiscal

Los niveles de ejecución para las distintas entidades del Estado, no sólo aquellas territoriales, sino también empresas y ministerios del nivel central del Estado, no logran ser óptimos, con el consecuente perjuicio para la ciudadanía, lo cual puede generar mayores grados de insatisfacción, tanto en la población como en los gestores públicos. Esta situación tiene varias lecturas. Una es el nivel de las capacidades de los funcionarios públicos, aspecto que ya se ha mencionado en el inciso referido a productividad. Otra es aquella referida a la eficiencia en los procesos; aspectos como la modificación de partidas o la inscripción de una donación pueden tomar meses en efectivizarse, perjudicando la eficiencia y causando innecesaria burocracia. Una última visión puede ser aquella de una mala planificación y programación, haciendo inevitables ineficiencias en la ejecución de dichos planes y programas.

10. Incentivar el esfuerzo fiscal

Existe un amplio margen para mejorar los ingresos tributarios en el país. En ese sentido, el esfuerzo que cada administración tributaria debe realizar puede generar mayores beneficios que los gastos dedicados a este esfuerzo. Se debe privilegiar una estrategia de combate a la evasión fiscal, mediante el fortalecimiento de las administraciones tributarias, especialmente a las del área rural a nivel local, y a aquellas departamentales sin experiencia en la materia.

Un sistema de transferencias basado en el esfuerzo fiscal de los beneficiarios también contribuiría a luchar contra la pereza fiscal. En otras palabras, aquellas Entidades Territoriales Autónomas que mayores resultados obtengan en su esfuerzo fiscal deberían poder acceder a mayores recursos. Sin embargo, para que esto sea posible en el nivel departamental,

primero es necesario que las gobernaciones reciban una parte de los ingresos que son recaudados en su territorio, para que así éstas puedan sentir reflejado en mejores ingresos los resultados de sus esfuerzos.

11. Fortalecimiento de la capacidad institucional

Se ha visto que a nivel de productividad y de niveles de ejecución de los programas, las capacidades de los recursos humanos son esenciales. Las escuelas para la capacitación de funcionarios públicos, como la Escuela de Gestión Pública Plurinacional, posibilitan un mejor aprovechamiento de estos recursos. Se ha intentado crear entidades similares para niveles de gobierno subnacionales; pero es probable que esta duplicidad de esfuerzos sea innecesaria, puesto que se trata de evitar la generación de distintas capacidades según las posibilidades de cada iniciativa.

Pero la institucionalidad no son sólo las personas, sino también un conjunto de normas, procedimientos y conocimientos en muchos casos intangibles. Estas instituciones se construyen en el tiempo, a la par con el fortalecimiento de las instituciones formales. En el caso de las nuevas Entidades Territoriales Autónomas, esto se hace aún más evidente: recién estamos en el inicio de una institucionalidad que pueda ser utilizada para la gestión pública diaria y pueda ser reconocida por el ciudadano común. El claro ejemplo de construcción de institucionalidad es el camino realizado por las alcaldías en los últimos 16 años de descentralización; similar recorrido deberá ser iniciado por otro tipo de autonomías.

12. Costeo competencial por nivel de gobierno

Un nuevo sistema de financiamiento debería tener un sustento en la carga de responsabilidades que debe ser financiada. Esta carga de responsabilidades ha sido constitucionalmente traducida en el catálogo de competencias repartido entre los distintos niveles de gobierno. Desde otra perspectiva, si un gobierno o un nivel de gobierno cree que es acreedor a más recursos del total de ingresos fiscales debe poder justificar el por qué y el para qué son necesarios dichos recursos. La única manera para sustentar un

pedido de ese tipo es el costeo de las competencias, es decir, el cálculo de cuánto cuesta ejercer cada una de las competencias asignadas.

Para ello, existen distintas posibilidades de cálculo. Por un lado, pueden establecerse series históricas, con datos de presupuestos ejecutados en gestiones pasadas, para establecer los costos históricos de distintas competencias que ya han estado siendo ejercidas por algún nivel de gobierno. Por otro, se puede proceder a establecer niveles de provisión de servicios deseados, para calcular las necesidades de gasto que lleguen a cubrir correctamente estos niveles preestablecidos. Sea cual sea el método, el conocer cuantitativamente el peso del ejercicio competencial es un paso trascendental para poder establecer un nuevo sistema orientado hacia la convergencia entre entidades y hacia la igualdad entre ciudadanos.

13. Establecimiento de un proceso de gestión por resultados

La gestión pública orientada a resultados debe generalizarse. Esto exige no sólo cambios institucionales en virtud de los cuales las entidades públicas establezcan objetivos y metas de gestión y evalúen en forma periódica los resultados, sino también un cambio de las instituciones informales (normas, valores, usos y costumbres) ya mencionadas. Esto significa un cambio en los procesos de planificación y en las metas a

establecerse. En esta gestión por resultados hay que identificar claramente los beneficiarios de la política pública y de los programas, los resultados esperados y las maneras de medir el progreso hacia dichos resultados, los riesgos posibles que pueden perjudicar a tal empresa; más que medir cuánto dinero se ha gastado.

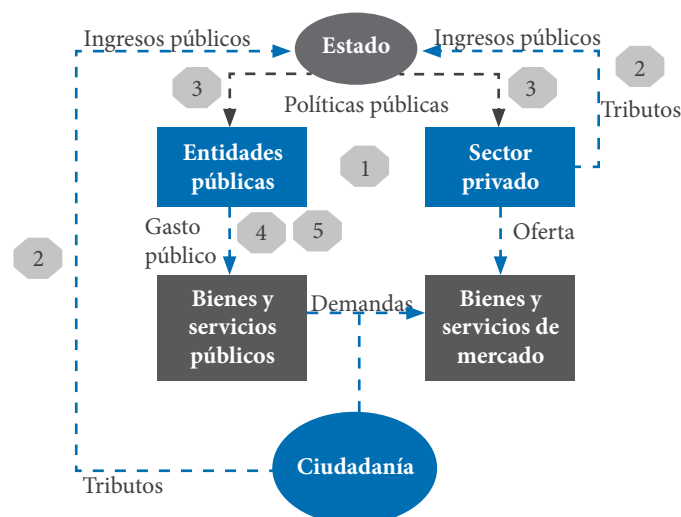
2.5 Lineamientos estratégicos por componente: 5x5

Todo el análisis de la sección anterior debe ser integrado en una propuesta de contenidos para el futuro pacto fiscal. Se propone que dichos contenidos estén ordenados, para su manejo más cómodo, en cinco componentes, cada cual con cinco lineamientos, lo cual permitirá una estructuración sencilla y útil para la generación de debate. Los componentes de esta propuesta que denominamos “5x5” son:

- Generación de recursos
- Captación de recursos
- Distribución de recursos
- Utilización de recursos
- Gestión Pública

La definición de los componentes anteriores está relacionada al ciclo de la política pública y su financiamiento, con una clara orientación hacia el ciudadano receptor de los beneficios de la aplicación de la acción gubernamental.

Flujo de Políticas Públicas



Fuente: Elaboración propia.

En la medida en que el Estado encara el desarrollo va asumiendo diversas competencias y funciones, desde las más básicas, como ser las de policía y de defensa, hasta funciones de mayor envergadura y más complejas, afectando el quehacer diario de los ciudadanos: economía, educación, salud, producción, etc. Ante el surgimiento de mayores demandas y necesidades de la población, el Estado necesita captar recursos para poder atenderlas de la mejor manera; de esta forma, recauda recursos de la propia población, generalmente por la vía de los impuestos, y los regresa por la vía de programas y servicios, con lo cual la población se beneficia con el retorno de sus propios recursos.

Esta forma de retornar los recursos por parte del Estado hacia la población, mediante programas y servicios, genera el surgimiento de las políticas públicas. En consecuencia, podemos decir que las políticas públicas son las acciones del gobierno que busca cómo dar respuesta a las demandas de la sociedad. Alcántara (1995) señala que las políticas

públicas “...se consideran como determinados flujos del régimen político hacia la sociedad”¹².

El pacto fiscal debe considerar este flujo para lograr acuerdos entre el Estado –considerando sus diferentes niveles de gobierno- y la sociedad civil, a fin de lograr cambios estructurales en cada una de las relaciones, de tal forma que el ciudadano pueda beneficiarse de la implementación de políticas públicas.

I. Generación de recursos

Los lineamientos estratégicos contenidos en este componente deben estar vinculados al objetivo de una necesidad de la transformación productiva del país, incidiendo en la generación de valor agregado, la creación de empleo digno, el incremento de la productividad y los roles de los diferentes componentes de la economía plural, de tal forma que, en su conjunto, la generación de recursos represente el incremento de la riqueza para el país.

Tabla 1. Lineamientos y objetivos del componente “Generación de recursos”

Lineamiento	Objetivo
1. Hacia una seguridad alimentaria para todos	Comprometer la participación de todas las entidades del Estado en una política nacional de seguridad alimentaria, a través de la instalación de una comisión sectorial que dé solución a los problemas productivos a nivel de las grandes empresas del agro oriental y de las economías de autoconsumo y generación de pequeños excedentes en el altiplano boliviano.
2. Reordenamiento de los subsidios a los hidrocarburos	Reducir el déficit presupuestario causado por el subsidio a los precios de los hidrocarburos, a través de una reducción gradual del mismo, en el marco de una política amplia de conversión de la matriz energética del país y la compensación a sectores de escasos recursos.
3. Control de la inflación y del poder adquisitivo de las familias	Mejorar el poder adquisitivo a través de un control de los componentes básicos de la canasta familiar y una política monetaria independiente en manos del Banco Central de Bolivia.
4. Más oportunidades de trabajo	Coordinar esfuerzos en las competencias de empleo que poseen los distintos niveles de gobierno, convergiendo todos hacia la transformación productiva del modelo primario exportador, haciendo énfasis en actividades generadoras de empleo, el desarrollo económico local y la exportación de productos con valor agregado.
5. Hacia una economía verdaderamente plural	Fortalecer el rol de las economías cooperativa y comunitaria, y cooperar con la economía privada, a través de políticas específicas desde todos los niveles de gobierno. El Estado debe modificar su estructura organizacional para adecuarla a la estructura requerida para el desarrollo del sector productivo.

12 Alcántara, Manuel; *Gobernabilidad, crisis y cambio*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995.

II. Captación de recursos

El objetivo de este componente es poder contar, a mediano plazo, con una normativa clara respecto a los temas impositivos en los sectores estratégicos, incorporando elementos de reforma tributaria para incorporar al conjunto de la población decisiones claras respecto a las empresas públicas y coordinación en el tema de endeudamiento, de tal forma que el Estado pueda captar una mayor proporción de la riqueza generada en la economía.

Tabla 2. Lineamientos y objetivos del componente “Captación de recursos”

Lineamiento	Objetivo
1. Mejora del esfuerzo fiscal de las administraciones tributarias	Contar con administraciones tributarias fortalecidas que tengan metas de recaudación crecientes.
2. Hacia una reforma impositiva global	Simplificar el régimen tributario nacional –creando, modificando y/o eliminado impuestos- y eliminar los regímenes especiales, privilegiando la imposición directa por sobre la indirecta, con equidad y progresividad. Es necesario incorporar al conjunto de la economía al régimen impositivo, de tal forma que exista coherencia entre lo que se tributa y los beneficios recibidos a través de la política pública por parte del Estado.
3. Reglas claras para el endeudamiento interno y externo	Establecer el sistema de endeudamiento subnacional, dentro los parámetros de sostenibilidad y prudencia macroeconómica, dejando márgenes de flexibilidad para la gestión institucional. Esto se traduce en autorizaciones anuales de endeudamiento sin pasar por el control de cada operación, la definición de niveles de concesionalidad acordes al mercado financiero, la participación en la gestión y negociación del endeudamiento externo, y la utilización de mecanismos de financiamiento alternativos con aval del Estado, entre otros.
4. Estudio de factibilidad para nuevas empresas públicas	Definir claramente los sectores estratégicos para la economía boliviana en los cuales, previo estudio de factibilidad, podrá ser posible la intervención del Estado a través de empresas de carácter público.
5. Mejora del régimen impositivo sobre recursos naturales	Establecer un régimen impositivo que tome en cuenta las especificidades, características y tecnología en minería, hidrocarburos y recursos forestales.

III. Distribución de recursos

Este componente tiene como objetivo clarificar la distribución vertical y horizontal de los recursos fiscales entre los distintos entes institucionales del sector público; tanto en transferencias, incluyendo regalías, como en impuestos, así como normas para un mejor ordenamiento de las fuentes.

Tabla 3. Lineamientos y objetivos del componente “Distribución de recursos”

Lineamiento	Objetivo
1. Superación del régimen de coparticipación	Establecer un régimen de reparto, de una canasta de impuestos amplia, que tome en cuenta todos los niveles de gobierno, con base en criterios de equidad y ejercicio competencial. La fórmula de distribución debe ser simple para que se pueda hacer efectivo el desembolso de recursos en forma automática a los diferentes entes coparticipantes, además de contar con un sistema de conciliación transparente y ágil.
2. Ordenamiento de las fuentes de financiamiento	Redefinir el uso de los distintos recursos, utilizando aquellos permanentes para programas permanentes, y aquellos volátiles para programas específicos.
3. Reparto de recursos hidrocarburíferos y mineros	Establecer un régimen de distribución de las regalías hidrocarburíferas y mineras, además del IDH, que no cause desequilibrios horizontales y que beneficie a todos los niveles de gobierno.
4. Transferencias por resultados	Definir criterios de distribución de recursos fiscales que superen la visión territorial causante de desequilibrios horizontales, estableciendo un régimen que considere el esfuerzo fiscal y otras variables medibles.
5. Fondos de compensación transitorios	Crear fondos de compensación para las entidades territoriales autónomas, que tengan un carácter transitorio hasta haber alcanzado niveles de desarrollo similar al resto de entidades en determinados sectores, sujeto al cumplimiento de metas de esfuerzo propio.

IV. Utilización de recursos

En el componente de utilización de recursos se plantea la eliminación de ciertas restricciones al gasto público subnacional, así como la necesidad de una nueva propuesta de responsabilidad fiscal vinculada a una evaluación del costo de las competencias y a un modelo abierto de retroalimentación hacia la ciudadanía, de tal forma que las instituciones públicas puedan utilizar con eficacia, eficiencia y economía los recursos públicos asignados mediante el presupuesto.

Tabla 4. Lineamientos y objetivos del componente “Utilización de recursos”

Lineamiento	Objetivo
1. Recursos autonómicos con carácter autónomo	Liberar progresivamente el condicionamiento en el uso de los recursos asignados a las Entidades Territoriales Autónomas, permitiendo márgenes de flexibilidad para destinar los mismos a las prioridades establecidas en sus planes de desarrollo. Adicionalmente, es necesario efectuar una reclasificación de los gastos a fin de permitir la apropiación correcta de la inversión pública y el gasto corriente.
2. Responsabilidad fiscal compartida	Establecer metas de crecimiento, de déficit y superávit macroeconómico y de endeudamiento, en el cual participen todas las instituciones del Estado.
3. Hacia un costeo de competencias	Iniciar el proceso de costeo de competencias en los sectores más importantes desde el punto de vista del gasto fiscal.
4. Rendición de cuentas	Definir claramente los mecanismos de control social, de control por parte de la Contraloría General de Estado y de transparencia en la generación de información hacia la ciudadanía.
5. Fondos de reservas internacionales	Definir reglas claras entre el Órgano Ejecutivo, el Órgano Legislativo y el Banco Central de Bolivia para el uso y aprovechamiento de las reservas internacionales con destino al sector productivo.

V. Gestión pública

Los objetivos del componente de gestión pública deben estar centrados en el beneficio hacia el ciudadano, orientando todo el esfuerzo del Estado para satisfacer sus necesidades de la forma más eficiente y eficaz, a través de la dotación de los instrumentos adecuados a sus entidades. Para el efecto, se busca un replanteo del modelo de gestión pública y de los sistemas SAFCO, a fin de otorgarle flexibilidad al gasto público y descentralizar el mismo en los niveles autonómicos, una definición más clara en cuanto a sistemas de planificación, presupuestos y recursos humanos, y un nuevo enfoque de gestión por resultados con institucionalidad.

Tabla 5. Lineamientos y objetivos del componente “Gestión Pública”

Lineamiento	Objetivo
1. Sistemas de administración y control	Desarrollar sistemas específicos para cada nivel institucional: administración central, entidades autonómicas y empresas públicas. A nivel de las entidades autonómicas se debe buscar la descentralización de los sistemas a nivel normativo y operativo; así como simplificar los procedimientos, diferenciándolos de acuerdo al tamaño de cada institución. En el ámbito de las empresas públicas, se debe dotar de un sistema que les permita ser competitivos en el mercado, al mismo tiempo de garantizar los resultados, la transparencia y el control. Se debe diseñar un sistema simple y acorde a los usos y costumbres para el uso y rendición de cuentas de las entidades territoriales autónomas indígena originario campesino.
2. Sistemas de planificación y presupuestos	Definir un sistema integrado verticalmente, pero que respete el carácter autonómico de las decisiones a nivel subnacional, incorporando instrumentos que permitan enlazar la planificación de largo plazo con la programación anual, como ser el marco presupuestario de mediano plazo o el presupuesto plurianual.
3. Gestión por resultados	Establecer en la planificación y programación criterios para orientar el gasto hacia los resultados, medidos en términos de cambios en la calidad de vida del ciudadano.
4. Sistemas de recursos humanos	Respetar el estatuto del funcionario público, su desarrollo profesional y definir acciones para que los mejores profesionales participen en la función pública.
5. Reforzamiento de la institucionalidad	Dar estabilidad al conjunto de normas, procedimientos, equipos humanos, recursos tangibles e intangibles, en las cuales el ciudadano deposita su confianza.

Rumbo al pacto fiscal

En las secciones anteriores se analizaron dos elementos importantes para el establecimiento de un pacto fiscal en Bolivia. Por un lado, se estableció la necesidad de replantear la agenda económica del país orientándonos en las necesidades del ciudadano, para lo que se recurrió a un análisis comparado de las propuestas de pacto fiscal planteadas en Bolivia, así como las enseñanzas de las experiencias internacionales al respecto. Por otro lado, se describieron aquellos ejes que podrían regir el pacto fiscal en Bolivia, es decir, los objetivos de este encuentro, los componentes del mismo y los lineamientos estratégicos que surgen de cada uno de ellos.

Por supuesto, todo proceso de este tipo no estaría completo si no tomamos en cuenta los elementos necesarios para su implementación, para lo que es necesario establecer los actores que podrían ser parte del pacto fiscal en Bolivia, cuáles son las condiciones para que pueda establecerse este encuentro, cómo se puede encarar el proceso de construcción del mismo y, finalmente, la sostenibilidad institucional para un espacio de esta naturaleza, elementos todos ellos que se describen y analizan en las líneas siguientes.

3.1 Los actores del pacto fiscal

Una de las dudas que suelen plantearse a la hora de analizar la posibilidad de un pacto fiscal en Bolivia está relacionada al número y la cualidad de actores que podrían participar de esta cita, tal es así que encontramos principalmente dos posiciones al respecto: la primera de ellas propone la constitución de un pacto fiscal de amplio alcance; es decir, un espacio en el que se encuentren todos los actores que

intervienen en la economía boliviana (Chávez, 2010); esto sería algo similar a plantear, en realidad, un pacto productivo y social, más allá de uno con una visión meramente fiscal. Existe otra opinión alternativa, que plantea la construcción de un pacto fiscal estrictamente intergubernamental, lo que implica la participación de actores con cualidad gubernamental, es decir, para el caso boliviano, el nivel central del Estado, posiblemente con sus diversas instituciones, y las entidades territoriales autónomas (Parada, 2010).

Con base en lo planteado en materia de actores del pacto fiscal hasta aquí esbozada, es posible afirmar la potencial existencia de dos escenarios de composición de este espacio: el primero estaría conformado por todos los actores de la economía boliviana; y el segundo podría componerse por actores estrictamente gubernamentales.

Sin embargo, más allá de los tipos de pacto fiscal que pueda originarse desde el punto de vista de su composición, es posible aseverar también que los actores de este encuentro dependerán, en gran medida, de los objetivos y metas que se establezcan para el mismo; por lo tanto, el tipo de actores que conformen el pacto será consecuencia del alcance del mismo.

A continuación se establece una breve descripción de cada uno de los tipos de pacto fiscal que puedan establecerse, en el marco de los actores que lo compongan:

Pacto fiscal multiactor

En este escenario es posible afirmar una concentración de todos los actores que intervienen en la economía boliviana y, por lo tanto, se encuentran entre los principales receptores de las conclusiones y/o acuerdos a los que se arriben en este espacio. Los actores que podrían intervenir en este tipo de espacio son:

Nivel central del Estado:

- Ministerio de la Presidencia
- Ministerio de Planificación del Desarrollo
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
- Ministerio de Autonomías
- Ministerio de Economía Plural y Desarrollo Productivo
- Asamblea Legislativa Plurinacional
- Servicio Estatal de Autonomías.

Entidades territoriales autónomas:

- Gobiernos Autónomos Departamentales
- Gobiernos Autónomos Municipales
- Gobiernos Autónomos Indígena Originario Campesinos
- Autonomías Regionales

Otras entidades públicas:

- Universidades públicas
- YPFB, COMIBOL, empresas del Estado

Entidades y organizaciones de la sociedad civil:

- Confederación de Empresarios Privados de Bolivia
- Central Obrera Boliviana
- Organizaciones sociales
- Organizaciones representativas de la sociedad civil (comités cívicos)
- Universidades privadas, centros de investigación académica, colegios de profesionales
- Partidos políticos con representación en órganos deliberativos de los niveles de gobierno

Sin duda, el número de actores en un pacto fiscal de este tipo no se agota en los antes citados, pero

éstos representan de buena manera a los actores centrales de la economía boliviana. Si bien un espacio multiactor podría significar un pacto de mayor alcance debido a la amplitud de convocatoria, el mismo corre el riesgo de constituirse en un espacio de canalización de demandas altamente diferenciadas y, por lo tanto, con potenciales posibilidades de estancamiento. Una posibilidad para hacer algo más fluidas estas posibles negociaciones sería la convocatoria, como veedores, a representantes de la sociedad civil, lo cual se puede efectuar a través de organizaciones no gubernamentales, incluyendo fundaciones e instituciones con experiencia relevante en el tema económico-productivo-fiscal, medios de comunicación que garanticen la transparencia del proceso y su proyección hacia la ciudadanía, u organismos internacionales que brinden su cooperación al buen desarrollo del proceso.

Uno de los elementos a tomar en cuenta para un escenario de estas características es precisamente el andamiaje institucional requerido para el mismo, esto debido a que la propuesta técnica de diálogo –según lo dispuesto como ruta para el pacto fiscal en la LMAD– será presentada al Consejo Nacional de Autonomías (CNA)¹³, el mismo que tiene un carácter de espacio de coordinación política entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas y, por lo tanto, no establece la participación de entidades no gubernamentales en su seno.

En este sentido, será necesario el establecimiento de otro tipo de espacio de diálogo para un pacto fiscal de estas características o, por lo menos, la apertura de un canal de participación para instancias no gubernamentales; para ello, una de las salidas puede ser la utilización del denominado Consejo Económico Productivo Social y Laboral¹⁴ como un espacio en el que los actores centrales de la economía boliviana puedan dar a conocer sus demandas, propuestas e ideas en torno al pacto fiscal y que las mismas puedan ser enviadas, posteriormente, al CNA para su debate

¹³ El Consejo Nacional de Autonomías es uno de los mecanismos de coordinación entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas, creado por la LMAD, bajo el mandato constitucional establecido en su artículo 271.

¹⁴ El Consejo Económico Productivo Social y Laboral nació como una propuesta del Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia, Evo Morales –bajo la denominación inicial de Consejo Económico y Social–, luego de las conclusiones a las que se arribaron en el Encuentro Plurinacional realizado en enero de 2012.

y negociación. Este consejo deberá ser reglamentado, en cuanto a su composición, convocatoria, facultades, división de responsabilidades y otros aspectos (financiamiento, por ejemplo).

Pacto fiscal intergubernamental

En este escenario –el de mayor previsibilidad dado el carácter complejo del encuentro y también porque es necesario prever cuál es el horizonte electoral en el que se desarrolle– es posible establecer un espacio de diálogo sólo entre representantes de los diferentes niveles de gobierno que son parte de la estructura y organización territorial del Estado boliviano; en ese marco, los potenciales actores son:

Nivel central del Estado:

- Vicepresidencia
- Ministerio de la Presidencia
- Ministerio de Planificación del Desarrollo
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
- Ministerio de Autonomías
- Ministerio de Economía Plural y Desarrollo Productivo

Entidades territoriales autónomas:

- Gobiernos Autónomos Departamentales
- Gobiernos Autónomos Municipales
- Gobiernos Autónomos Indígena Originario Campesinos
- Autonomías Regionales

Un escenario de este tipo podría constituirse en uno “ideal” en el marco de la amplia participación de las entidades territoriales autónomas que, en última instancia, son las más afectadas por los desequilibrios fiscales horizontales y verticales provocados por el actual sistema fiscal boliviano; por lo tanto, el andamiaje institucional para las características de composición de este espacio es, sin duda, el ya citado CNA (aunque varios de los posibles ministerios participantes no sean parte integral del mismo).

Este mecanismo de coordinación intergubernamental puede constituirse en el espacio de negociación del pacto fiscal debido a su naturaleza política; sin embargo, para llegar a esta instancia como una

de plena labor de negociación se requiere de una propuesta técnica que tenga la virtud de haber canalizado las demandas y propuestas provenientes de otros actores no gubernamentales interesados en el desarrollo y conclusiones del pacto fiscal.

El riesgo que se corre en este espacio de coordinación es que, debido a la ya anotada naturaleza política que le es característica, el pacto fiscal se base solamente en acuerdos de carácter político y no tome en cuenta posibles alternativas técnicas para solucionar los problemas previamente advertidos y aquellas temáticas que requieren ser tratadas en un encuentro de este tipo. Es por eso que es fundamental el proceso previo de preparación de una propuesta técnica, que legalmente estaría en manos del Servicio Estatal de Autonomías, en coordinación con el Ministerio de Autonomías y el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Otro elemento interesante a la hora de establecer los actores que potencialmente podrían intervenir en el pacto fiscal boliviano, más allá de la modalidad que pueda adoptar éste, radica en el análisis que cumplirá en este proceso la Asamblea Legislativa Plurinacional, cuya importancia radicará, principalmente, en un proceso post-pacto pues, es muy posible –casi indudable– que los acuerdos que vayan a generarse en un escenario de debate en torno a la fiscalidad, sin duda, se canalicen a través de instrumentos legales –entiéndase legislación– y, por lo tanto, el Órgano Legislativo del nivel central del Estado juegue un rol muy importante como un espacio de “re-negociación” de los acuerdos alcanzados.

Sin embargo, resulta importante también tomar en cuenta lo señalado con acierto por Carlos Rocabado, quien señala que “uno de los mayores riesgos es que el pacto fiscal 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” (GTZ, 2011).

Por tanto, contar con diferentes espacios de negociación –vía CNA– y re-negociación –a través de la ALP– del pacto fiscal se constituye en uno de los elementos de

riesgo, debido a que los acuerdos a los que se puedan arribar en un espacio puedan ser bloqueados o degenerados por otro. En este sentido, para evitar ello, resulta importante la institucionalización permanente de las decisiones arribadas, ello a través de la generación de acuerdos intergubernativos que puedan ser ratificados por los Órganos Legislativos de cada uno de los niveles de gobierno cuando se lleguen a decisiones adoptadas por éstos en la etapa de negociación. Este proceso permitiría “causar Estado” con cada acuerdo en el proceso de desarrollo del pacto fiscal.

Esta modalidad de ratificación, aunque es común en los ejemplos de experiencia internacional vistos (España, Australia, Argentina), no tiene precedente en Bolivia. A pesar de que la LMAD faculta a los gobiernos del nivel central del Estado y de los niveles subnacionales a suscribir este tipo de acuerdos, no existe aún un solo caso en el que dicho instrumento haya sido utilizado. El riesgo mayor lo constituye, sin duda, la posibilidad de que se generen separaciones entre los órganos ejecutivos y los órganos deliberativos de cada uno de los gobiernos firmantes.

Hemos visto, en el caso argentino, que quien conduce las negociaciones intergubernamentales es normalmente la máxima autoridad ejecutiva de cada gobierno; en nuestro caso a nivel subnacional, gobernadores y alcaldes; y a nivel central del Estado, posiblemente el Presidente del Estado a través de sus ministros. Pero quienes validan los acuerdos son las asambleas, Legislativa Plurinacional, para el nivel central del Estado; legislativas departamentales, para los gobiernos departamentales; las asambleas regionales (por ahora sólo en el caso del Chaco) y los concejos municipales, para los gobiernos locales (y dependiendo de los plazos, los órganos legislativos particulares que vayan a ser creados por las autonomías indígena originario campesinas de ahora hasta el momento de la realización del pacto fiscal).

En el caso de un desacuerdo entre Ejecutivo y Legislativo, lo cual es muy posible si existen liderazgos políticos opuestos en cada uno de ellos, ¿queda el acuerdo intergubernativo validado de todas maneras?, ¿es posible que cada uno de los más de 300

gobiernos locales pueda firmar el acuerdo?, ¿hay un plazo para dicha validación?

Se ha visto que en el caso argentino, es posible que las asambleas legislativas provinciales no validen nunca el acuerdo, aunque el mismo sea de todas maneras vinculante. Algo similar podría ocurrir en Bolivia, aunque no quedan claras las consecuencias jurídicas de tal posibilidad.

Propuesta metodológica para un pacto fiscal participativo en Bolivia

Las nuevas teorías de la gestión pública en el mundo han empezado a tomar en cuenta, como elemento central de la administración de lo público, el creciente e importante rol de la sociedad civil, tal es así que han emergido conceptos como la gobernanza que, en resumen, se refiere a una nueva forma de gobernar con base en redes público-privadas que se caracterizan por la coparticipación de entidades de carácter público e instancias que representan a la sociedad.

Por lo tanto, conforme a esta nueva noción de gerencia pública, es preciso entender que esperar buenos resultados de un pacto fiscal requiere de la mayor participación posible de los actores públicos y aquellos provenientes de la sociedad civil. En este sentido, parece aconsejable prestar especial atención a lo que este documento ha denominado como *pacto fiscal multiactor*.

Con este objetivo, es importante rescatar las especificidades de los procesos de diálogo a escala nacional que se dieron en nuestro país, entre los que resaltan: el Diálogo Nacional de 1997, aquel realizado el año 2000 y, finalmente, el Diálogo Nacional Bolivia Productiva (DNBP) de 2003 y 2004.

El Diálogo Nacional 1997 se constituyó en la primera experiencia para la generación de procesos participativos de consulta con un alcance nacional, en aquella ocasión, el diálogo se centró en cuatro mesas de trabajo que estaban asociadas a cuatro pilares del programa de gobierno de aquel entonces,

a saber: “Oportunidad (desarrollo económico); Equidad (desarrollo social y lucha contra la pobreza); Institucionalidad y Justicia (desarrollo institucional y Estado de derecho); y Dignidad (circuito coca-cocaína)” (MSCRPP¹⁵, 2005: 7).

Por su parte, el Diálogo Nacional 2000 –generado luego del denominado Jubileo 2000 promovido por la Iglesia Católica– fue el momento en el que se concentraron una diversidad de actores, entre los que destacan las representaciones sectoriales de la sociedad, autoridades del gobierno de turno y representantes de la cooperación internacional. Fue en ese espacio donde se generaron una buena cantidad de los insumos requeridos para la elaboración de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP).

El citado encuentro “giró en torno a tres agendas temáticas: la económica, la social y la política” (Ibíd.: 8); no obstante, fue la segunda de estas agendas en la que se generaron mayores resultados concretos, pues de ella devino el destino de los recursos provenientes del alivio a la deuda externa para los sectores de salud, educación y, en menor medida, el productivo y, a su vez, la Política Nacional de Compensación.

Además de estos resultados, lo interesante de este espacio se encuentra, en primer lugar, en la institucionalización de los mismos a través de la generación de instrumentos jurídicos como herramientas para el cumplimiento de los acuerdos y, en segundo lugar, la instalación de mesas participativas de trabajo en todos los niveles, lo que permitió una canalización importante de las demandas provenientes no sólo de entidades gubernamentales, sino también de instancias de la sociedad civil a través de representaciones sectoriales.

No obstante, una de las experiencias más interesantes en materia metodológica es, sin duda, la obtenida a través del denominado Diálogo Nacional Bolivia Productiva (DNBP) que se realizó entre 2003 y 2004, y que contaba entre sus premisas la generación y distribución de riqueza a través de la construcción de las denominadas estrategias productivas integrales (EPI) que, en el proceso de diálogo y trabajo conjunto, se constituyeron

en las prioridades y ejes productivos de desarrollo en todos los niveles del país (Cfr. Ibíd.: 10).

Sin embargo, como lo adelantamos, es la estrategia metodológica del DNBP la que nos interesa en esta oportunidad y, en ese marco, es importante establecer que la misma estuvo conformada por los siguientes instrumentos: 1) conformación de un Directorio del proceso; 2) establecimiento de una Secretaría Técnica del Diálogo; 3) conformación de equipos de moderadores y facilitadores en todos los niveles; 4) generación de espacios de pre-diálogo; 5) elaboración de guías metodológicas de diálogo; y 6) establecimiento de pruebas piloto (Cfr. Ibíd.: 15-21).

En este punto, estamos en condiciones de proponer una metodología para el pacto fiscal en Bolivia, la misma que retomará muchos de los elementos provenientes de las experiencias nacionales antes citadas. Por lo tanto, a continuación se establecen los siete elementos metodológicos más importantes que podrían ser parte de este proceso de diálogo, prestando especial atención a la necesidad de establecer aquel espacio que denominamos como **multiactor**:

- a. **Mesa de coordinación interinstitucional para la elaboración de la propuesta de diálogo:** Como se podrá advertir más adelante, son tres las instituciones que han sido llamadas por la Ley Marco de Autonomías y Descentralización para la generación de una propuesta de diálogo para el pacto fiscal, éstas son: el Servicio Estatal de Autonomías, el Ministerio de Autonomías y el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Por lo tanto, uno de los primeros pasos de este proceso es, precisamente, el establecimiento de una mesa de coordinación entre estas instancias para la elaboración de una ruta crítica metodológica para llegar al denominado pacto fiscal.
- b. **Conformación de una instancia institucionalizada para el proceso de implementación metodológica:** La realización del pacto fiscal dependerá, en gran medida,

15 MSCRPP: Ministerio sin Cartera Responsable de Participación Popular.

del desarrollo e implementación de una estrategia metodológica y logística previa, lo que implica la necesaria creación de una instancia institucionalizada para llevar adelante todo este proceso (algo parecido a lo que en el DNBP fue la Secretaría Técnica del Diálogo).

c. *Establecimiento de espacios de diálogo pre-pacto en todos los niveles de gobierno:* Un segundo elemento en esta agenda metodológica es la generación de espacios de diálogo, tanto a nivel nacional como subnacional, con autoridades gubernamentales de estos niveles; pero también con actores de la sociedad civil que representan a sectores específicos de política pública, así como de reivindicación identitaria; todo ello con el fin de canalizar las demandas de los diferentes sectores y actores sociales en torno a los objetivos que se quieren alcanzar con el pacto fiscal (Ver supra).

d. *Elaboración de estudios técnicos para el pacto fiscal:* Antes y después de la presentación de los resultados oficiales del Censo Nacional es preciso establecer una agenda temática de investigación con el fin de contar con instrumentos técnicos de análisis y propuesta en torno a lo que en este documento se denomina como lineamientos estratégicos del pacto fiscal; lo que permitirá, a su vez, disponer de una serie de opciones para el debate de aquellas temáticas centrales del pacto fiscal. Para ello será necesario contar con la participación no sólo de los equipos técnicos de las instancias gubernamentales, sino también de todas aquellas instituciones vinculadas a la investigación en Bolivia. Dentro de este punto es importante considerar también la generación de material de apoyo técnico y metodológico con el fin de contar con herramientas que permitan la apropiación del proceso en todos los niveles y actores del pacto fiscal.

e. *Plataforma de recolección de propuestas:* Como se había mencionado antes, la participación de la sociedad en la toma de

decisiones es fundamental para que todo proceso llegue a buenos resultados; por lo tanto, la estrategia metodológica deberá tener en cuenta el establecimiento de una plataforma permanente para la recepción de propuestas provenientes de personas y/u organizaciones interesadas en aportar al debate de las temáticas centrales del pacto fiscal, espacio que será complementado con aquello que denominamos como espacios de diálogo pre-pacto.

f. *Elaboración de la propuesta de diálogo para el pacto fiscal:* Si bien este punto está reservado a las tres instituciones antes citadas, es importante tomar en cuenta en esta estrategia metodológica la necesidad de sistematizar y tomar en cuenta todo el material generado por las herramientas mencionadas previamente, lo que permitirá que esta propuesta cuente con la legitimidad social y política a la que haremos referencia más adelante.

g. *Consejo de Coordinación Económico – Financiero:* Todo proceso de esta envergadura requiere de instrumentos institucionalizados para el seguimiento y monitoreo de los resultados alcanzados; en este sentido, la condición para que el pacto fiscal tenga sostenibilidad es que se cuente con un espacio formal para este cometido; no obstante, es un elemento que será profundizado más adelante.

Como se pudo observar en esta sección, la generación de un pacto fiscal multiactor requiere la implementación de una serie de herramientas metodológicas que vayan abonando el terreno para la toma de decisiones que, sin duda alguna, contendrán una naturaleza más política que técnica. Por lo tanto, la implementación de estos instrumentos contribuirá de mucho al proceso con el fin de que este espacio que vaya a generarse no sea solamente un escenario de disputa política, sino también uno de discusión técnica seria para alcanzar los objetivos que un verdadero pacto fiscal deberá cumplir.

3.2 Condicionantes para la realización del pacto fiscal

Para definir cuáles son las condiciones necesarias para la realización del pacto fiscal en Bolivia es preciso tomar en cuenta lo dispuesto en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, debido a que la misma ha definido, en cierta medida, una ruta crítica para el establecimiento de este encuentro a través de su Disposición Transitoria Decimoséptima donde se establece expresamente que:

“I. 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 analizando las fuentes de recursos públicos en relación con la asignación y el ejercicio efectivo de competencias de las entidades territoriales autónomas y el nivel central del Estado. La propuesta deberá apegarse a los principios, garantías, derechos y obligaciones establecidas en la Constitución Política del Estado, considerando también las necesidades económicas y sociales diferenciadas entre departamentos.

II. 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 la cita realizada es posible establecer que una de las principales condicionantes para el establecimiento del pacto fiscal en Bolivia es la realización del Censo Nacional de Población y Vivienda, cuyos resultados

oficiales servirán de base para la preparación de una propuesta técnica de diálogo a ser construida por el Servicio Estatal de Autonomías en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y el Ministerio de Autonomías, seis meses luego de ser presentados los señalados resultados oficiales. Finalmente, esta propuesta deberá ser remitida al CNA para pasar por un proceso de concertación nacional y regional.

Por lo tanto, a continuación se presentan los elementos condicionantes para el pacto fiscal boliviano, según la LMAD:

- *Condición 1:* Realización del Censo Nacional de Población y Vivienda.
- *Condición 2:* Presentación de los resultados oficiales del Censo.
- *Condición 3:* Trabajo conjunto entre el Servicio Estatal de Autonomías, el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, y el Ministerio de Autonomías.
- *Condición 4:* Elaboración coordinada de la propuesta técnica de diálogo para el pacto fiscal.
- *Condición 5:* Presentación de la propuesta técnica al CNA.

En el Censo de 2012, se observó la pregunta sobre autoidentificación (que puede tener impacto sobre variables de distribución de los recursos fiscales ligadas a autonomías indígena originario campesinas).

Tampoco se conoció con anticipación cuáles serían los plazos para la presentación de resultados. Sin embargo, el riesgo mayor sobre los mismos es que ciertas regiones y ciudades utilicen los cambios demográficos para inclinar la balanza en su favor. Es el caso de Santa Cruz y El Alto, los dos municipios más grandes de Bolivia en la actualidad y con mayor crecimiento poblacional en la última década, los que probablemente demandarán sustanciales cambios con respecto a los resultados del censo 2001 para ver incrementados sus recursos, en el caso de que la distribución per cápita siga siendo la variable de reparto más importante a nivel municipal.

Como se mencionaba anteriormente, también influye el hecho de que el año 2014 sea un año electoral: el pacto fiscal podría ser entonces utilizado por los distintos partidos políticos como arma electoral. En todo caso, el plazo de seis meses para la preparación técnica está definido por ley (aunque podría darse el caso de que se posibilite una reforma de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización para modificar este plazo), y es probable que esto resulte en un inicio de negociaciones para mediados del año 2014.

Tampoco queda clara la metodología que guiará el trabajo conjunto del Servicio Estatal de Autonomías con el Ministerio de Autonomías y con el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Cabe resaltar que el primero depende del segundo jerárquicamente, pero quién puede tener la última palabra en cuanto a la distribución de los recursos fiscales es el tercero.

El método de trabajo conjunto es entonces trascendental. Cabe resaltar, además, que no existe participación alguna en esta etapa de los gobiernos subnacionales, menos aún de algún tipo de actor no gubernamental, posibilidad que se ha visto como posible en la medida en la que se produzca un pacto de tipo global, con distintos actores no estatales de la economía. Es decir, se estaría frente a la gran probabilidad de que la propuesta técnica para el pacto fiscal tenga un componente únicamente centrista, una visión desde el nivel central del Estado, además de ser ésta la única propuesta válida desde un punto de vista legal.

¿Cómo pueden los gobiernos subnacionales, mínimamente, participar de la elaboración de esta propuesta? Una vez más la respuesta parece ser política. La instancia de representación de los gobiernos subnacionales y de coordinación con el nivel central del Estado es el CNA. Es a través del CNA que los gobiernos subnacionales podrían incidir en los contenidos de la propuesta técnica, a pesar de que la LMAD no lo prevé así de manera explícita.

De esta manera podemos concatenar las condiciones 3 y 4 ya definidas. Una segunda posibilidad es separarlas por completo y, a partir de la propuesta técnica del nivel central del Estado, responsabilidad

del SEA, crear una segunda propuesta técnica con una visión más integral, vertical en todo caso, con los niveles de gobierno departamental, regional y local (municipios y autonomías indígena originario campesinas). Nuevamente, la cuestión es preparar un equipo de trabajo equitativo y en el que los gobiernos subnacionales se encuentren debidamente representados. Para ello, los pesos establecidos en la LMAD para la constitución del CNA pueden o no servir como un marco de referencia.

La condición 5 muestra el peso preponderante de los gobiernos, ya sean éstos subnacionales o el central, en la decisión última sobre el pacto fiscal. Si la presentación de la propuesta (ya sea ésta elaborada con o sin participación de los gobiernos subnacionales) se hace ante el CNA, ¿cómo se logra la participación de otro tipo de instituciones sociales, económicas, productivas o sociales?, ¿es posible generar un CNA “ampliado”, que sobrepase la composición preestablecida en la LMAD?, o ¿es necesario generar una nueva instancia, por ejemplo el foro (GTZ, 2011) que fue utilizado en la experiencia guatemalteca con favorables resultados?

Esta última posibilidad no parece ir en contra de una visión participativa del pacto, donde sería necesario superar las ataduras de la disposición final de la LMAD, para así lograr un proceso con carácter altamente participativo, para lo cual se pueden rescatar procesos de distinta naturaleza ya efectuados en Bolivia (Diálogo 2000, proceso participativo de la Asamblea Constituyente).

3.3 Proceso de construcción

La definición de aquel mecanismo que sea el encargado de llevar adelante la compleja tarea de un pacto fiscal resulta difícil; sin embargo, conforme a lo establecido en la LMAD y citado en la sección anterior, esta tarea la tendría el CNA, pues su naturaleza de coordinación política lo establece, al parecer, como un espacio apto para la consecución de acuerdos intergubernativos al respecto, más aun cuando la disposición legal señala que este mecanismo establecerá un proceso de concertación nacional y regional como un paso

previo –por lo tanto, obligatorio- a las vías legislativas correspondientes.

Sin embargo, el proceso de construcción del pacto fiscal tiene como punto de partida la elaboración misma de la propuesta técnica de diálogo, de cuyos resultados y propuestas dependerá, en gran parte, el producto de dicho encuentro de concertación.

Tomando en cuenta que la LMAD hace referencia al CNA como el espacio llamado a la concertación nacional y regional para el pacto fiscal, es posible advertir que la idea de este encuentro esté más relacionada a uno de tipo intergubernamental que a uno en el que estén presentes todos los actores relevantes de la economía boliviana. Por lo tanto, la elaboración de la propuesta técnica adquiere aquí una importancia fundamental, pues en ella podrán estar contenidas las demandas y propuestas de aquellos actores que, por su naturaleza, no puedan tener una parte activa en las negociaciones del pacto.

En este sentido, la propuesta técnica deberá contener tres elementos fundamentales para buscar que sea tomada en cuenta por los actores llamados a negociar el pacto fiscal:

1. **Sustento técnico solvente:** implica que la propuesta deberá ser elaborada a través de la investigación y realización de estudios específicos sobre el actual funcionamiento del sistema fiscal boliviano, tomando en cuenta aquello que la LMAD denomina, por un lado, como la relación entre recursos públicos y la asignación y ejercicio competencial de los diferentes niveles de gobierno y, por otro lado, las necesidades económicas y sociales diferenciadas entre los departamentos, para lo cual se deberán establecer alternativas concretas con base en las temáticas que se consideran como centrales para este espacio de concertación nacional.
2. **Legitimidad social:** como se había adelantado, al parecer, la LMAD considera al pacto fiscal como un proceso de concertación nacional y regional, pero de composición

intergubernativa; por lo tanto, la propuesta técnica podrá ganar legitimidad social si la misma expresa no sólo los problemas de la fiscalidad boliviana, sino que también recoge las alternativas propuestas por actores económicos y sociales que, por su naturaleza no gubernativa, no tengan acceso a este espacio de negociación; lo que implica, por supuesto, la elaboración de un trabajo arduo a través de mesas de diálogo para que los citados actores puedan hacer conocer sus inquietudes y propuestas.

3. **Legitimidad política:** actualmente nos encontramos en un proceso de elaboración tanto de estatutos autonómicos departamentales como de cartas orgánicas municipales, de los cuales podremos estimar cuál es la fuerza autonómica que podría actuar de contrapeso al “músculo” mostrado por el nivel central del Estado. Al mismo tiempo, es posible aún que ciertas autonomías cambien de color político de aquí a 2014 (renuncia de gobernadores, suspensión de autoridades). De ambos desarrollos, existirá un cuerpo de negociadores autonómicos que podrían inclusive denunciar el proceso, si éste no cumple con ciertas reglas de transparencia. Un pacto fiscal sólo para fuerzas políticas afines a aquella del nivel central del Estado podría ser un pacto parcial, inestable, sujeto a revisiones e inválido en el mediano plazo.

Por lo tanto, el trabajo que le toca encarar al Servicio Estatal de Autonomías, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y con el Ministerio de Autonomías, es arduo y complejo pues, como se vio, no sólo debe establecer bases técnicas sólidas para encarar los problemas del sistema fiscal, sino que debe relacionar las mismas a demandas y propuestas provenientes de la sociedad que también ha visto al pacto fiscal como una oportunidad más de no sólo ordenar la fiscalidad, sino, principalmente, mejorar su calidad de vida a través de una mejora en la provisión y prestación de bienes y servicios públicos a cargo de sus respectivos gobiernos.

También es necesario establecer en qué momentos se utilizarán insumos externos, los cuáles pueden ser provenientes de especialistas, de instituciones nacionales o extranjeras, de la sociedad civil organizada, de las organizaciones sociales o de cualquier otro actor proveniente de la lista ya definida en este capítulo.

Una posibilidad es que estos insumos hagan parte del trabajo técnico “ex-ante” del SEA. Es decir, que sean tomados en cuenta para la elaboración de la propuesta a ser preparada para el CNA. Otra segunda posibilidad es que estos insumos sean recopilados y trabajados “ex-post”, es decir, luego de la presentación de la propuesta técnica al CNA.

Este proceso, que probablemente requerirá de un método de sistematización o de todo un equipo como en el caso de Guatemala, es independiente del tamaño que vaya a tener el pacto fiscal en cuanto a número de participantes y firmantes.

Los insumos y retroalimentaciones generados por actores no gubernamentales son cruciales para fortalecer la propuesta fiscal, y posiblemente económica y productiva, de cara a su aprobación.

3.4 Sostenibilidad institucional

La sostenibilidad institucional puede ser vista de dos maneras: la que acompaña al proceso y la que sucede al mismo.

Sostenibilidad del proceso

Por un lado, es necesario brindar el mayor de los soportes a las instituciones recientemente creadas y

que son partes integrales del proceso de negociación del pacto fiscal. Estas son el SEA y el CNA. Como se ha visto en las experiencias española y australiana, la durabilidad de las instituciones refuerza la credibilidad de las mismas, haciéndolas vehículos válidos para las sucesivas renegociaciones fiscales que han ido sucediendo.

El pacto fiscal es una primera experiencia que puede reforzar a ambas instituciones, habilitándolas como espacios de referencia para futuras negociaciones similares, o desacreditarlas, si el proceso resulta ser un fracaso, lo cual tendría un costo político más que técnico, ya que el SEA dispone de otras facultades que pueden permitir su trabajo continuo, independientemente de su rol en la negociación del pacto fiscal. En cambio, el CNA podría verse vaciado de contenido si no logra resolver este primer gran reto.

El pacto fiscal también puede ser la oportunidad de crear nuevas instituciones, como en el caso de Guatemala, que pueden o no perdurar en el tiempo. Es decir, pueden ser puntuales, como el proceso de Diálogo 2000, o permanentes, como por ejemplo las mesas de concertación de lucha de la pobreza que existen en Perú.

También están como posibilidades la instalación de un Foro al estilo guatemalteco, donde participen organizaciones civiles. Esto dependerá de quiénes, finalmente, son los actores últimos de la negociación.

Las Mesas de Concertación para la Lucha contra la Pobreza en Perú

Son un espacio que desde el año 2001 promueve el “diálogo nacional para alcanzar la articulación coherente de los esfuerzos del Estado, la sociedad civil y el sector privado, destinados a la lucha contra la pobreza”.

Está compuesto por un Comité Nacional con organismos del Estado, ministerios, pero también representantes externos como el PNUD y la Iglesia Católica. A nivel subnacional, está compuesto por más de 400 mesas distritales (nivel local de gobierno), 26 mesas regionales y 140 mesas provinciales.

Su composición incluye representantes de la sociedad (50,5% de los 7.317 integrantes del territorio nacional) y de los gobiernos subnacionales (37% de los representantes por el Estado, los cuales hacen el 49,5% adicional).

Su trabajo por más de 10 años ha permitido la sanción de distintas leyes de carácter fiscal, incluyendo la redefinición de los objetivos presupuestarios (paso de 0% a 13% del presupuesto total en programas estratégicos).

Sostenibilidad post-proceso

Un elemento importante a considerar, tanto en el proceso de negociación del pacto fiscal como en la implementación de sus resultados, es el andamiaje institucional para la misma, así como el control, seguimiento y evaluación de sus resultados; para ello se plantea una serie de elementos complementarios con el fin de que los acuerdos a los que se puedan arribar sean cumplidos por los actores y, en caso de ser necesario, determinar los cambios en elementos que puedan degenerar el nuevo sistema fiscal al que se vaya a arribar.

Un primer elemento es lo que podemos denominar como control y seguimiento interno corresponde al cumplimiento de la institucionalización permanente de las decisiones a través de la fiscalización que deben realizar los órganos legislativos de los gobiernos autónomos a los acuerdos intergubernativos que vayan a ser ratificados en este proceso; ello es posible en el marco de la naturaleza propia de estas instancias y la facultad fiscalizadora que les ha sido atribuida constitucionalmente.

El segundo elemento se puede denominar como seguimiento y control intergubernamental, el mismo que podrá lograrse a través de los llamados

mecanismos e instrumentos de coordinación intergubernamental que ha creado la LMAD, entre los que resaltan el CNA y los Consejos de Coordinación Sectorial, estos últimos de importancia fundamental, si tenemos en cuenta que uno de los objetivos centrales que se ha planteado en este documento para el pacto fiscal es el establecimiento de agendas sectoriales programáticas de ejecución coordinada entre los diferentes niveles de gobierno, a partir de las cuales reducir las desigualdades sociales actualmente existentes en el país.

Finalmente, un tercer elemento que consideramos vital para la implementación, seguimiento, control y evaluación de las decisiones y acuerdos que vayan a ser adoptados en el pacto fiscal es la necesaria creación de un Consejo Económico-Financiero –para continuar con el léxico establecido por el texto constitucional y la LMAD– que funcione periódicamente y tenga una composición intergubernamental, aunque tenga una especie de Secretaría Técnica –compuesta por especialistas en materia económica y financiera– encargada de la elaboración de estudios específicos sobre los resultados del pacto.

Esta nueva instancia podrá también funcionar como un espacio de coordinación entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas en

materia económico-financiera, lo que se hace vital si tenemos en cuenta que la implementación de la autonomía implica la posibilidad de administración de recursos de una forma autónoma.

La instalación de este Consejo Económico-Financiero es legalmente posible debido a que la LMAD ha establecido algunos mecanismos e instrumentos mínimos de coordinación entre los niveles de gobierno; pero no ha cerrado en modo alguno la creación de una instancia semejante con el fin de otra forma de coordinación, en este caso, la económico-financiera que, por el momento, estaría fundamentada en las normas e instrumentos de la autoridad nacional competente en la materia.

Por lo tanto, la implementación, seguimiento, control y evaluación de los resultados del pacto fiscal puede llevarse a cabo a partir de estos tres elementos, dos de los cuales ya se encuentran legalmente institucionalizados a partir de la implementación del régimen autonómico y uno tercero, el más importante desde nuestro punto de vista, con posibilidad plena de creación y con funciones de vital importancia no sólo para la coordinación intergubernamental en materia económico-financiera, sino también como espacio permanente de discusión del funcionamiento del sistema fiscal en Bolivia.

REFERENCIAS

- Alcántara, Manuel. 1995. **Gobernabilidad, crisis y cambio**. Fondo de Cultura Económica, México.
- CEPAL. 2011. **Espacios Iberoamericanos. Hacia una nueva arquitectura del Estado para el desarrollo**. Santiago de Chile: CEPAL.
- Chávez, Gonzalo. 2010. **“Golpe de timón”**, periódico La Razón, 23 de enero de 2011.
- FAM-Bolivia. 2010. **Hoja de ruta para la propuesta de Pacto Fiscal de la FAM-Bolivia**. La Paz: Federación de Asociaciones Municipales.
- Fundación Jubileo. 2011. **Destino de los gastos e inversiones del Estado. ¿Cuáles son las prioridades?** Bolivia.
- OCDE/CEPAL. 2011. **Perspectivas económicas de América Latina 2012: Transformación del Estado para el desarrollo**. New York: OECD Publishing.
- Parada, José Luis. 2010. “La Ley Marco de Autonomías en el Contexto Fiscal de Bolivia”, en: **Bolivia en la senda de implementación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD): Evaluación, análisis crítico y perspectivas futuras**. La Paz: Konrad Adenauer Stiftung.
- Revollo, Javier Ronald. 2011. **Lineamientos de un pacto fiscal. Problemas y opciones de política**. La Paz: Konrad Adenauer Stiftung y Gobierno Autónomo Departamental Santa Cruz.

www.jubileebolivia.org.bo