



USAID | **BOLIVIA**
FROM THE AMERICAN PEOPLE

PROYECTO DE FORTALECIMIENTO A LAS INSTITUCIONES DEMOCRATICAS

CONTRACT NO. DFD-I-00-05-00219-00

TITLE OF REPORT.-

**LÍNEA DE BASE COMPETENCIAL
MATERIAL: Tercer Informe de
Ejecución**

Submitted to:

Chemonics International Inc.

Date of Report

30 de Octubre de 2007

This publication was made possible through support provided by the U.S. Agency for International Development. The opinions expressed herein are those of the author(s) and do not necessarily reflect the views of the U.S. Agency for International Development.

TABLA DE CONTENIDO

- 1. PRESENTACIÓN 2
- 2. POLITICAS PÚBLICAS EN DISTINTAS MATERIAS COMPETENCIALES 3
 - INTRODUCCIÓN3
- 3. ANÁLISIS POR SECTORES-NORMATIVA MUNICIPAL 27
 - POLITICAS PÚBLICAS EN ORDENANZAS MUNICIPALES DEL GOBIERNO MUNICIPAL DE LA PAZ.....27
 - AREA DE GERENCIA PUBLICA.....27
 - AREA SOCIAL27
- 4. MATRICES DE LÍNEA DE BASE COMPETENCIAL 28
 - INTRODUCCIÓN28
- 5. EL BALANCE FISCAL AGREGADO INTERTERRITORIAL 48
 - INTRODUCCIÓN48
 - La búsqueda del balance vertical48
 - La búsqueda del balance horizontal54
 - Lecciones para el caso boliviano61
- 6. ANEXO 68
- 7. Fórmulas Vigentes en el Sistema de Transferencias Fiscales 69
 - INTRODUCCIÓN69
 - Base conceptual.....70
 - Resultados71
 - Formalización Matemática.....72

INFORME II

PRESENTACIÓN

El presente informe de avance al FIDEM contiene la línea de base competencial. Ella refleja la situación real de la asignación material de competencias por nivel territorial. El Informe se compone de cuatro acápite, los dos primeros referidos explícitamente a la línea de base, mientras que los dos últimos a consideraciones materiales desde la perspectiva de la descentralización fiscal. El primer acápite expone una revisión de las normas territoriales que contienen información sobre políticas de los diversos sectores analizados en la línea de base competencial. En el próximo informe se completará la información derivada de normativa prefectural. El segundo acápite sintetiza por sector analizado, la situación competencial propiamente dicha. Para ello se ha vaciado la información por fichas o matrices que han sido cotejadas en su gran mayoría con sectorialistas o gestores en terreno. En el próximo informe se completará la información referida a la desagregación presupuestaria por sector/nivel territorial. El tercer acápite complementa los dos previos introduciendo la dimensión fiscal. En esta oportunidad, se hace una revisión comparada internacional sobre lo que allí se llama “Balance fiscal interterritorial agregado” como síntesis del balance vertical y del balance horizontal. Se muestra cómo diferentes países confieren una dimensión más política a la distribución primaria en comparación con la distribución horizontal entre las piezas mismas de cada nivel territorial. El acápite final reconstruye la lógica detrás de los principales mecanismos de transferencias actualmente vigentes en Bolivia, dirigiendo la atención a las fórmulas de coparticipación y de compensación ya existentes.

POLITICAS PÚBLICAS EN DISTINTAS MATERIAS COMPETENCIALES

CARLOS ALARCÓN

INTRODUCCIÓN

En el ordenamiento jurídico vigente en Bolivia las políticas públicas en distintas materias competenciales están, como regla, formuladas en leyes sancionadas por el Congreso Nacional y promulgadas por el Poder Ejecutivo. En algunas de estas materias que tienen contenido constitucional, las políticas formuladas en las leyes constituyen una derivación de las políticas establecidas de manera general en la Constitución. Algunas materias competenciales cuentan con una Ley que regula de manera integral y sistemática la política correspondiente; otras cuentan con Leyes y Decretos Supremos dispersos que regulan de manera parcial y fragmentada la política del sector, sin una visión integral y de conjunto; y otras no cuentan con Leyes que establecen o desarrollan las políticas del sector sino con Decretos Supremos que regulan de manera dispersa y fragmentada distintos aspectos de la política en cuestión.

En el caso del Gobierno Municipal de La Paz, en la gestión correspondiente al año 2007, con excepción de dos casos, las Ordenanzas Municipales no contienen normas vinculadas a las materias competenciales analizadas en el presente informe. En las dos Ordenanzas Municipales vinculadas a las materias de servicio civil y educación se observa una tendencia a implementar políticas formuladas en otras normas legales que constituyen el fundamento de las ordenanzas y no a formular políticas con base directa en la Constitución.

Como regla general, la normativa analizada requiere un esfuerzo considerable de análisis e interpretación para la determinación de las políticas formuladas. Se evidencia que las normas analizadas no han sido redactadas sobre la base de una técnica normativa que permita distinguir claramente en su contenido la formulación de las políticas de otros aspectos distintos de la regulación, como los principios, conceptos, finalidades, efectos y procedimientos. Por esta razón, las conclusiones de este documento en cuanto a la formulación y alcance de las políticas públicas contenidas en las distintas normas analizadas constituyen un dato referencial sujeto a distintas interpretaciones, debate y controversia.

ANÁLISIS POR SECTORES-NORMATIVA NACIONAL

AREA DE GERENCIA PÚBLICA CONTRALORIA

Los Sistemas de administración y control fiscal se encuentran establecidos en la Ley N° 1178 (Ley de Administración y Control Gubernamentales), de 20 de julio de 1990.

Las principales Políticas Públicas formuladas en esta ley son las siguientes:

- a) Los Sistemas Nacionales de Planificación e Inversión Pública definen las estrategias y políticas gubernamentales que se ejecutan mediante siete (7) Sistemas de Administración y uno (1) de control. Entre los Sistemas de Administración se instituyen el Sistema de Programación de Operaciones; el Sistema de Organización Administrativa; el Sistema de Presupuesto; el Sistema de Administración de Personal; el Sistema de Administración de Bienes y Servicios; el Sistema de Tesorería y Crédito Público; el Sistema de Contabilidad Integrada. El Sistema de Control instituido es el Sistema de Control Gubernamental.
- b) El Sistema de Control Gubernamental no sólo procurará la eficiencia de los Sistemas de Administración sino el resultado de la gestión en el marco de las políticas gubernamentales definidas en los Sistemas Nacionales de Planificación e Inversión Pública.
- c) El Sistema de Control Gubernamental se base en el principio de la buena fe y el autocontrol en el ejercicio de las funciones públicas; por ello el control interno puede ser previo o anterior a la emisión del acto, en cambio el control externo es siempre posterior.
- d) Todo servidor público responde por los resultados emergentes del desempeño de sus funciones en el marco de la responsabilidad administrativa, ejecutiva, civil y penal.
- e) La Contraloría como órgano técnico de apoyo a los órganos competentes para determinar los distintos tipos de responsabilidad. No constituye una instancia administrativa ni jurisdiccional con competencia para determinar la responsabilidad administrativa, ejecutiva y civil.

SERVICIO CIVIL

El servicio civil prestado por los servidores públicos al Estado se encuentra regulado en la Ley N° 2027 (Ley del Estatuto del Funcionario Público), de 27 de octubre de 1999.

Las principales Políticas Públicas formuladas en esta ley son las siguientes:

- a) Tendencia a la integralidad de los Servidores Públicos comprendidos – todos aquellos que presten servicios en relación de dependencia con cualquier entidad del Estado, independientemente de la fuente de su remuneración – debilitada o disminuida por: **i)** el reconocimiento de regímenes legales especiales para Gobiernos Municipales, Universidades Públicas, Poder Judicial, Ministerio Público, Servicio de Salud Pública y Seguridad Social, Fuerzas Armadas y Policía Nacional; y **ii)** el sometimiento al régimen de la Ley General del Trabajo de los servidores públicos de las entidades autárquicas o descentralizadas, cuya normativa interna habilite la aplicación de la ley laboral.
- b) División entre servidores públicos que no pertenecen a la carrera administrativa y los que están incluidos en la misma. Con relación a los de carrera administrativa rigen los principios de mérito, competencia y transparencia para su reclutamiento y las garantías de estabilidad, capacitación y promoción en sus cargos.
- c) Amplios sectores de servidores públicos excluidos de la carrera administrativa y sometidos a la discrecionalidad político – partidaria en cuanto a su ingreso, promoción y egreso. La carrera administrativa rige para los servidores públicos desde el cuarto nivel jerárquico en línea descendente. No están incluidos en la misma los Directores Generales, cargo predominantemente técnico que queda sujeto a la discrecionalidad político – partidaria.
- d) Independencia restringida de los órganos de control de la carrera administrativa. En las decisiones de primera instancia y en el Recurso de Revocatoria en las controversias sobre ingreso, promoción y retiro de funciones no interviene la Superintendencia de Servicio Civil, intervienen órganos administrativos de la misma entidad pasibles a influencia política discrecional. La Superintendencia limita su intervención en los Recursos Jerárquicos.

SERVICIO ELECTORAL

El proceso electoral se encuentra regulado en la Ley N° 1884 (Código Electoral), de 25 de junio de 1999.

Las principales Políticas Públicas formuladas en esta ley son las siguientes:

- a) El régimen electoral como la base del sistema democrático, participativo y representativo. El electorado titular de la soberanía participa políticamente a través de la elección de representantes o mediante formas de democracia semidirecta.
- b) El sufragio como la base del régimen electoral, integrado por el voto universal, directo, libre, obligatorio y secreto; el escrutinio público y definitivo; y el sistema de representación proporcional para Diputados y Concejales y el sistema de mayorías y minorías para Senadores.
- c) La titularidad del voto en los bolivianos mayores de 18 años de edad.
- d) Afirmación de la autonomía, independencia e imparcialidad del organismo y autoridades electorales, debilitada por la injerencia de los partidos políticos en el mecanismo de designación: un Vocal de la Corte Nacional Electoral y uno de cada Corte Departamental Electoral designados por el Presidente de la República y los restantes designados por el Congreso Nacional.
- e) Las decisiones de la Corte Nacional Electoral tienen la calidad de cosa juzgada, salvo en aquellas materias de competencia del Tribunal Constitucional. El Tribunal Constitucional se mantiene como órgano de cierre y control de todo el sistema constitucional.
- f) Concentración en el mismo organismo electoral de la competencia sobre asuntos administrativo-electorales, técnico-electorales y contencioso-electorales. No se separan los asuntos administrativos y técnicos electorales en un organismo de tipo administrativo y los asuntos contenciosos-electorales en un organismo de tipo jurisdiccional. Como consecuencia la administración electoral puede resultar actuando como juez y parte de una controversia.
- g) Tendencia a la acumulación de funciones por el organismo electoral. La administración y funcionamiento del Servicio Nacional del Registro Civil a cargo de la Corte Nacional Electoral y Cortes Departamentales Electorales, pese a que el nacimiento, matrimonio y defunción de las personas son hechos y actos de su vida

civil que no corresponden al ejercicio de sus derechos políticos, sin que esta afirmación niegue la vinculación que existe entre el registro de nacimientos con el Padrón Electoral.

- h) Tendencia al fortalecimiento de las organizaciones políticas a través del reconocimiento de su monopolio para la postulación de candidatos, matizada con la habilitación a la postulación de candidatos por organizaciones cívicas que forman alianzas con las organizaciones políticas.
- i) Tendencia a la concentración y no dispersión de las organizaciones políticas a través de exigencias legales como la devolución del costo de las papeletas de sufragio, cuando estas organizaciones no han alcanzado el dos por ciento (2 %) del total de votos válidos emitidos a nivel nacional.
- j) Tendencia a la certeza y estabilidad del proceso electoral y del acto del sufragio considerando definitivos e irrevisables los resultados obtenidos en las mesas de votación e improcedente el recurso de nulidad contra las elecciones.

NOTARIAS

Las Notarías se encuentran reguladas en la Ley N° 1455 (Ley de Organización Judicial), de 18 de febrero de 1993, modificada por la Ley 3324, de 18 de enero de 2006 y en la Ley del Notariado, de 5 de marzo de 1858.

Las principales Políticas Públicas formuladas en estas leyes son las siguientes:

- a) Caracterización de los notarios como funcionarios públicos sujetos a un régimen legal especial, contenido en la Ley de Organización Judicial, Ley del Notariado y otras normas especiales y no al Estatuto del Funcionario Público.
- b) Especialización de funciones de los notarios en tres categorías: Notarios de Fe Pública, Notarios de Gobierno y Notarios de Minería, que se sujetan al mismo régimen legal. No existe diferencia de régimen sustantivo en el ejercicio de sus funciones que justifique la existencia de estas tres categorías.
- c) Distinta pertenencia orgánica de los notarios. Los de Fe Pública pertenecen al Poder Judicial, los de Gobierno a las Prefecturas (Poder Ejecutivo) y los de Minería... Esta distinta dependencia orgánica no tiene justificación suficiente tomando en cuenta el mismo régimen sustantivo para el ejercicio de funciones de todos los notarios.

- d) Distinta forma de designación y remoción de los notarios. Los de Fe Pública por el Poder Judicial, los de Gobierno por el Poder Ejecutivo y los de Minería. Esta distinta forma de designación no tiene justificación suficiente tomando en cuenta el mismo régimen sustantivo para el ejercicio de funciones de todos los notarios.

HACIENDA

No existe una política pública básica e integral para la hacienda pública. Existen normas dispersas que establecen algunas políticas parciales sobre distintos aspectos de la hacienda pública. Entre las más representativas de esta materia están vigentes la Ley N° 1178 (Ley de Administración y Control Gubernamentales), de 20 de julio de 1990 y la Ley N° 2042 (Ley de Administración Presupuestaria), de 21 de diciembre de 1999.

Las principales Políticas Públicas formuladas en estas leyes son las siguientes:

- a) Existencia de un sistema maestro que ordena toda la actividad del Estado. El sistema rector u ordenador de la hacienda pública es el Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública. Los Sistemas de Administración y Control tienen que sujetarse a las directrices y políticas definidas en este sistema.
- b) Tendencia a una realidad financiera estable, equilibrada y sostenible. Los gastos totales de cada entidad del sector público están condicionados a la disponibilidad de recursos, condiciones de financiamiento legalmente contraído, límites presupuestarios y prohibición de transferir gastos de inversión a funcionamiento.
- c) Tendencia a asegurar la estabilidad y equilibrio fiscal a través de la centralización de la deuda pública interna o externa con plazo igual o mayor a un año. Estas deudas, con algunas excepciones, son contraídas por la máxima autoridad del Sistema de Tesorería del Estado.
- d) Tendencia a un acceso a información oportuna, útil y fiable. Las transacciones presupuestarias, financieras y patrimoniales del Estado se asientan en un Sistema de Contabilidad Integrada.
- e) Tendencia a la transparencia y eficiencia en el manejo de los recursos públicos. Todas las entidades del sector público deben mantener sus recursos financieros en cuentas fiscales y está prohibido el préstamo de recursos financieros entre entidades públicas, salvo que se dediquen a actividades financieras.

- f) Evaluación formal de la ejecución presupuestaria por la comparación entre lo programado y lo ejecutado en términos físicos y financieros. No se toma en cuenta el impacto social de los resultados de la ejecución. En este punto la Ley N° 2042 no está en armonía con la Ley N° 1178 que coloca en un mismo plano la eficiencia en el ejercicio de las funciones públicas y los resultados de gestión.

AREA ECONOMICA

INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA

ENERGIA ELECTRICA RURAL

La energía eléctrica rural se encuentra regulada en la Ley N° 1604 (Ley de Electricidad), de 21 de diciembre de 1994.

Las principales Políticas Públicas de energía eléctrica rural formuladas en esta ley son las siguientes:

- a) Intervención subsidiaria del Estado en el desarrollo de la electrificación en el área rural. Si la iniciativa privada puede atender de manera exclusiva esta materia el Estado ya no tiene responsabilidad en la misma. No se establece un sistema de intervención paralelo y concurrente entre el Estado y la iniciativa privada.
- b) Monopolio de presentación de proyectos de electrificación rural a favor de los Municipios y de las Organizaciones Territoriales de Base. No están contemplados otros actores como las Prefecturas y otro tipo de organizaciones de la sociedad civil.
- c) Centralización de las actividades de regulación y control a cargo de una Superintendencia de Electricidad con alcance nacional. No se prevé la participación de organismos de regulación y control en el área rural donde se presta el servicio.

RECURSOS HIDRICOS - RIEGO

Los recursos hídricos para las actividades de riego se encuentran regulados en la Ley N° 2878 (Ley de Promoción y Apoyo al Sector Riego para la Producción Agropecuaria y Forestal), de 8 de octubre de 2004.

Las principales Políticas Públicas de riego formuladas en esta ley son las siguientes:

- a) Superposición de instancias territoriales e institucionales para la formulación, ejecución y regulación de políticas de riego. El Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios de manera concertada con el Servicio Nacional de Riego formula y

aprueba políticas, normativas, planes y programas de riego. Las Prefecturas de manera concertada con los Servicios Departamentales de Riego elaboran y desarrollan planes, programas y proyectos de riego. Los Gobiernos Municipales supervisan y fiscalizan la ejecución de los proyectos de riego y coadyuvan al funcionamiento del marco regulatorio y cumplimiento de las normativas para el riego en coordinación con los servicios Departamentales de Riego; las Prefecturas también tienen atribuciones para velar que las actividades de riego se encuadren dentro del marco normativo vigente. La revocatoria de los registros y autorizaciones para el uso y aprovechamiento de los recursos hídricos le corresponde a la Autoridad Competente y los Gobiernos Municipales tienen atribución para fiscalizar el cumplimiento de la normativa sobre riego.

- b) Descentralización territorial de la planificación y ejecución de las políticas de riego en Prefecturas y Municipios y descentralización institucional de la ejecución de políticas de riego en el Servicio Nacional de Riego y Servicios Departamentales de Riego.
- c) Separación entre la formulación, planificación y ejecución de políticas, actividades realizadas en el ámbito de autoridades nacionales, departamentales y municipales, y el otorgamiento y revocatoria de derechos a cargo de la Autoridad Regulatoria Competente.
- d) Fomento de la participación ciudadana en la formulación, planificación y ejecución de políticas a través de organizaciones de regantes y otras organizaciones no gubernamentales.
- e) Preservación del medio ambiente en las actividades de riego mediante la intervención concurrente y coordinada del Ministerio de Desarrollo Sostenible.

TRANSPORTE - CAMINOS

Las obras públicas de transporte se encuentran reguladas en la Ley N° 1874 (Ley General de Concesiones de Obras Públicas de Transporte), de 22 de junio de 1998 y en la ley 3507(Creación de la Administradora Boliviana de Carreteras), de 27 de octubre de 2006.

Las principales Políticas Públicas de caminos formuladas en estas leyes son las siguientes:

- a) Las concesiones de obra pública se pagan con las concesiones de servicios públicos. De esta manera se vinculan indisolublemente la construcción de obras con la prestación de servicios. El titular que construye la obra es el titular del servicio

prestado con la misma. No se establece una política amplia o flexible que permita la utilización de la concesión de obra independiente de la concesión del servicio.

- b) Descentralización territorial para la ejecución de las políticas a cargo de los niveles departamental y municipal en aquellas obras que están dentro de su ámbito funcional y territorial, con habilitación de mancomunidades entre Prefecturas y Municipios y de Prefecturas con Municipios para ejecutar obras que exceden el ámbito territorial de una sola Prefectura o Municipio.
- c) Tendencia a la transparencia de las concesiones. Es obligatorio el procedimiento de licitación pública. Se excluyen otros procedimientos de contratación administrativa.
- d) Transferencia de la responsabilidad económica al concesionario por la construcción de la obra, sobre la base de las compensaciones que obtiene en la prestación del servicio. Todos los riesgos en la construcción de la obra están a cargo del concesionario, con el impacto en los precios del servicio, que puede conllevar una política de esta naturaleza.
- e) Descentralización institucional (Administradora Boliviana de Carreteras) para la planificación y gestión de la Red Vial Fundamental. En la red vial que no es fundamental la descentralización es territorial, a través de Prefecturas y Municipios.
- f) Recaudación centralizada, a través de la Administradora Boliviana de Carreteras, de los recursos económicos provenientes de peajes, pesajes y dimensiones de la Red Vial Fundamental, con transferencia del 30 % a las Prefecturas. Las Prefecturas no tiene ingresos propios por este concepto. Los ingresos propios son del nivel nacional que se distribuyen a las Prefecturas vía transferencia de recursos financieros.

SECTOR PRIMARIO

AGROPECUARIA

No existe una política pública básica e integral para la agropecuaria. Existen normas dispersas que establecen algunas políticas parciales sobre distintos aspectos de la actividad agropecuaria. Entre las más representativas de esta materia están vigentes la Ley N° 2061 (Ley de Creación del SENASAG), de 16 de marzo de 2000, que establece el Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad Alimentaria; el Decreto Supremo 25717 (Decreto de Creación del SIBTA), de 30 de marzo de 200, que instituye el Sistema Boliviano

de Tecnología Agropecuaria y el Decreto Supremo 28153, de 16 de mayo de 2005, que aprueba la Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural - ENDAR.

Las principales Políticas Públicas sobre agropecuaria formuladas en esta normativa parcial son las siguientes:

- a) Tendencia a garantizar la salud pública de la población a través de la protección sanitaria del patrimonio agropecuario y forestal y del control estatal de estas actividades.
- b) Articulación del sector público y privado para la modernización tecnológica del sector agropecuario, agroindustrial y forestal del país.
- c) Incorporación del sector público y privado en una nueva forma de institucionalidad (SIBTA) – estructura mixta - para el desarrollo tecnológico agropecuario.

MINERIA

La minería se encuentra regulada en la Ley N° 1777 (Código de Minería), de 17 de marzo de 1997.

Las principales Políticas Públicas de minería formuladas en esta ley son las siguientes:

- a) Tendencia a desplazar al Estado de la realización directa de actividades mineras. La regla es la concesión a favor de particulares. El Estado está prohibido de realizar directamente actividades mineras, únicamente lo puede hacer mediante contratos de riesgo compartido, prestación de servicios o arrendamiento.
- b) Traspaso de la propiedad minera del Estado a los particulares a través de contratos de concesión de duración indefinida. La concesión minera constituye un derecho real sobre un bien inmueble, transferible y transmisible por sucesión. Esta política en sustancia no está de acuerdo con la prohibición de la transferencia o adjudicación en propiedad de los grupos mineros nacionalizados a empresas privadas por ningún título, contenida en el artículo 138 de la Constitución.
- c) La industrialización no está mencionada en la cadena de las actividades mineras, que concluye con la comercialización de minerales y metales.
- d) Tendencia a la estabilidad de las concesiones mineras. Sólo caducan por falta de pago de la patente anual. No existen causales de caducidad vinculadas a

infracciones del medio ambiente o falta de pago de los impuestos establecidos por ley.

- e) Establecimiento de una excepción al principio de unidad jurisdiccional del Poder Judicial. Se establece una jurisdicción administrativa minera a cargo de las Superintendencias de Minas para resolver en la vía administrativa las controversias mineras. En conflictos entre particulares la Constitución consagra el principio de unidad jurisdiccional del Poder Judicial, únicamente habilita la creación de tribunales u organismos especiales en conflictos entre patronos y trabajadores.

SECTOR SECUNDARIO

MANUFACTURA

No existe una política pública básica e integral para la manufactura. Existen normas dispersas que establecen algunas políticas parciales sobre distintos aspectos de la manufactura. Entre las más representativas de esta materia están vigentes la Ley N° 2235 (Ley del Diálogo 2000), de 31 de julio de 2001, que en su artículo 4 establece políticas para los pequeños productores; el Tratado de Preferencias Arancelarias con Estados Unidos (ATPDA) y el Decreto Supremo 28137, de 16 de mayo de 2005, que establece el marco normativo de la Estrategia Nacional de Desarrollo Industrial Manufacturero – ENDI.

Las principales Políticas Públicas de manufactura formuladas en esta normativa parcial son las siguientes:

- a) Fomento a la actividad industrial de pequeños productores, organizaciones económicas, campesinas y artesanales y micro empresas urbanas y rurales. Se los exime del cumplimiento de requisitos formales del Código de Comercio para obtener personalidad jurídica y las entidades públicas facilitan su participación en la provisión de bienes requeridos por las mismas, con derecho preferente en los procedimientos de contratación.
- b) Preferencias arancelarias para la exportación a mercados de Estados Unidos de Norte América de diferentes productos industriales de origen nacional, condicionadas al cumplimiento de determinadas políticas de interés de ese país.
- c) Identificación de políticas que forman parte de la Estrategia Nacional de Desarrollo Industrial y Manufacturero: **i)** de desarrollo tecnológico, calidad e innovación; **ii)** de capacitación y desarrollo empresarial; **iii)** de financiamiento; **iv)** de fomento a la

articulación productiva; **v)** de desarrollo del mercado interno, fronterizo y externo; **vi)** de inversiones; **vii)** de infraestructura productiva.

SECTOR TERCIARIO

TURISMO

El turismo se encuentra regulado en la Ley N° 2074 (Ley de Promoción y Desarrollo de la Actividad Turística en Bolivia), de 14 de abril de 2000.

Las principales Políticas Públicas de turismo formuladas en esta ley son las siguientes:

- a) Tendencia a la participación privada en la actividad turística. Si bien no se excluye la participación directa del Estado en la realización de esta actividad el rol principal que se le asigna es el de estímulo y fomento. Se establece que bajo los principios de una economía de mercado transparente, la actividad turística corresponde a la iniciativa privada.
- b) Vinculación de la actividad turística con la participación y beneficio de las comunidades donde se asientan los atractivos turísticos y de los pueblos originarios y etnias.
- c) Compatibilización de la actividad turística con la preservación del medio ambiente, el patrimonio natural del país y la identidad cultural de los pueblos.
- d) Descentralización territorial para la ejecución de políticas de turismo. División de funciones entre la formulación de políticas y estrategias; definición de planes, programas y proyectos; y ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos. El nivel nacional define y formula las políticas y estrategias; el Consejo Nacional de Turismo y los Consejos Departamentales de Turismo definen, en el marco de las políticas, planes, programas y proyectos; y los niveles departamentales y municipales se encargan de la ejecución.
- e) Descentralización institucional para la promoción de actividades de turismo. Creación de la entidad descentralizada Promoción Boliviana de Turismo (PROBOTUR).

- f) Articulación e integración del sector público y privado para la planificación de la ejecución de políticas y promoción del turismo a través de Consejos Nacional y Departamentales de Turismo y de PROBOTUR.
- g) Incentivos tributarios y arancelarios para las actividades del turismo.

MEDIO AMBIENTE

El cuidado y protección del medio ambiente se encuentra regulado en la Ley N° 1333 (Ley del Medio Ambiente), de 27 de abril de 1992.

Las principales Políticas Públicas de medio ambiente formuladas en esta ley son las siguientes:

- a) Pertenencia del medio ambiente y los recursos naturales al patrimonio de la Nación. No pueden constituir objeto del patrimonio privado de los particulares y no forman parte del tráfico civil o comercial de bienes.
- b) Duplicación de instancias para la definición de políticas. Las de carácter nacional son formuladas por la Secretaría Nacional del Medio Ambiente, las de orden departamental son definidas por los Consejos Departamentales del Medio Ambiente (CODEMAS).
- c) Ejecución descentralizada de las políticas departamentales a cargo de las Secretarías Departamentales que son entidades descentralizadas de la Secretaría Nacional.
- d) Transversalización orgánica de la problemática ambiental en todas las entidades públicas nacionales, departamentales, municipales y locales relacionadas con esta materia. Adecuación de sus estructuras a fin de disponer de una instancia administrativa para los asuntos referidos al medio ambiente.
- e) Obligatoriedad de incorporar la dimensión ambiental en la planificación del desarrollo nacional y regional.
- f) Control ambiental compartido entre el nivel nacional y los niveles departamentales.

- g) Generalización del control ambiental preventivo, antes de la fase de inversión, para todas las obras y actividades públicas y privadas. El ámbito comprendido es muy amplio, en la literalidad de la norma incluye la realización de servicios y no únicamente de actividades industriales y productivas.
- h) Prohibición de la introducción, depósito y circulación en el territorio nacional de desechos y materiales tóxicos, radioactivos y otros de similar índole peligrosa.
- i) Derecho de uso por los particulares sobre los recursos naturales renovables con participación de los departamentos o regiones en los beneficios de este aprovechamiento.
- j) Las actividades agropecuarias deben realizarse de manera compatible con un uso del suelo que mantenga su capacidad productiva.
- k) Obligación de las empresas madereras de reponer los recursos maderables extraídos del bosque natural mediante programas de forestación industrial.
- l) Declaración de necesidad pública de los planes de forestación y agroforestación en el territorio nacional.
- m) Obligación de las universidades y entidades científicas públicas y privadas de ejecutar programas de investigación y evaluación de la fauna y flora silvestre.
- n) Realización por el Estado de programas de desarrollo a favor de comunidades que tradicionalmente aprovechan recursos de fauna y flora silvestre, para evitar su depredación y garantizar su uso sostenible.
- o) Aprovechamiento restringido de recursos de fauna y flora silvestre y de especies hidrobiológicas.
- p) Sistematización y categorización de distinto tipo de áreas protegidas a través del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP).
- q) Participación de entidades públicas y privadas sin fines de lucro, sociales, comunidades tradicionales y pueblos indígenas en la administración de áreas protegidas.
- r) Compatibilidad de un área protegida con el asentamiento de comunidades tradicionales y pueblos indígenas.

- s) Tratamiento especial de las actividades agropecuaria, minera y energética con relación a la protección del medio ambiente.
- t) Vinculación funcional entre la migración interna, el ordenamiento territorial y la protección del medio ambiente.
- u) Preferencia de sectores de bajos ingresos económicos para el acceso a zonas en condiciones urbanizables como consecuencia de los planes de ordenamiento urbano ejecutados por los municipios.
- v) Vinculación de la expansión territorial y espacial de las ciudades con la protección del medio ambiente.
- w) Participación de las comunidades tradicionales y pueblos indígenas en los procesos de desarrollo sostenible y uso racional de los recursos naturales renovables.
- x) Incorporación de la temática ambiental con enfoque interdisciplinario y carácter obligatorio en los planes y programas en todos los grados y niveles, ciclos y modalidades de enseñanza del sistema educativo y de los institutos técnicos de formación docente.
- y) Participación de las universidades y medios de comunicación social en la difusión de una cultura de protección del medio ambiente.
- z) Captación descentralizada de recursos financieros de fuente interna o externa, para la ejecución de planes, programas y proyectos de protección del medio ambiente, a través del Fondo Nacional para el Medio Ambiente (FONAMA), con participación del sector público y privado.
- aa) Medidas de fomento e incentivo para actividades productivas que incorporen tecnología y procesos orientados a la protección del medio ambiente y al desarrollo sostenible.
- bb) Derecho colectivo y acción popular para la gestión ambiental y fiscalización de las actividades perjudiciales para el medio ambiente.
- cc) Diferenciación y separación entre infracciones y delitos ambientales. Un hecho no puede constituir a la vez infracción administrativa y delito ambiental.

dd) Resarcimiento económico distribuido entre los afectados y el Estado por infracciones o delitos ambientales que causen daños y perjuicios.

AREA SOCIAL

EDUCACION

El servicio social de educación se encuentra regulado en la Ley N° 1565 (Ley de Reforma Educativa), de 7 de julio de 1994.

Las principales Políticas Públicas educativas formuladas en esta ley son las siguientes:

- a) Tendencia a garantizar el acceso universal a la educación; gratuita en establecimientos fiscales y con carácter obligatorio en el ciclo primario. Intercultural y bilingüe.
- b) Fomento de la participación de la sociedad en su planificación, organización, ejecución y evaluación.
- c) Articulación e integración del sector público y privado para la formulación, ejecución y control de políticas a través de diversos mecanismos de participación popular (Juntas, Consejos y Congresos).
- d) Especialización de la educación en dos áreas Formal y Alternativa: la formal para toda la población y la alternativa para quienes por razones de edad, condiciones físicas y mentales excepcionales no hubieran iniciado o concluido sus estudios en la educación formal.
- e) División de la Educación Formal en cuatro niveles: Pre – Escolar, Primario, Secundario y Superior. El pre – escolar a cargo principalmente del hogar. El primario organizado en tres ciclos: i) Aprendizajes básicos; ii) Aprendizajes Esenciales; iii) Aprendizajes Aplicados. El secundario organizado en dos ciclos: i) Aprendizajes Tecnológicos y ii) Aprendizajes Diferenciados, con dos opciones, Técnicos Medios o Científico Humanísticos. El superior que incluye la formación técnico-profesional de tercer nivel, tecnológica, humanístico – artística, científica y especialización de postgrado.
- f) Limitaciones para la formación del personal docente de los niveles preescolar, primario y secundario. Únicamente pueden formarse en Institutos Normales Superiores y en Universidades.
- g) Descentralización territorial de la estructura de Administración curricular, integrada a los mecanismos de participación popular. En el área de la Educación Formal, además

de su presencia en el nivel nacional, esta estructura administrativa se descentraliza en cinco niveles: i) departamental, ii) distrital, iii) subdistrital; iv) núcleos; y v) unidades educativas. En el área de la Educación Alternativa la estructura administrativa curricular se especializa en Educación de Adultos, Educación Especial y Educación Permanente; además de su presencia en el nivel nacional se descentraliza en el nivel departamental y si fuera necesario se puede ampliar al nivel distrital y subdistrital.

El nivel Nacional tiene jurisdicción en todo el territorio nacional, el departamental en el territorio del departamento respectivo, el distrital en el territorio de cada municipio, el subdistrital se organiza en los municipios muy poblados o extensos e incomunicados.

Los núcleos constituyen red de servicios complementarios conformada por una Unidad Central con servicios de educación pre-escolar, primaria y secundaria; Unidades Sub-Centrales con servicios de educación pre-escolar y primaria y Escuelas Seccionales en el medio rural con servicios de educación pre-escolar y, por lo menos, con los dos primeros ciclos de la educación primaria.

- h) Tendencia a la unificación de la educación. Unificación administrativa de la educación urbana y rural y del Magisterio Boliviano.
- i) Descentralización territorial de la estructura de los Servicios Técnico-Pedagógicos. Además de la presencia en el nivel nacional, estos servicios se instituyen en los niveles departamentales, distritales y subdistritales; niveles que se organizan en dos divisiones: i) Técnico-Pedagógicos y ii) Administración de Recursos. Con personal especializado y seleccionado por examen de competencia.
- j) Descentralización territorial de la estructura de los Servicios Técnico-Pedagógicos. Además de la presencia en el nivel nacional, estos servicios se instituyen en los niveles departamentales, distritales y subdistritales; niveles que se organizan en dos divisiones: i) Técnico-Pedagógicos y ii) Administración de Recursos. Con personal especializado y seleccionado por examen de competencia.
- k) Financiamiento repartido entre el nivel nacional y el municipal.

Pago por el TGN de:

1.- Los costos de funcionamiento y equipamiento y salarios del personal de las oficinas de la estructura de servicios técnico – pedagógicos y administración de recursos del nivel central, departamental, distrital y subdistrital en los municipios urbanos y rurales.

2.- Funcionamiento de los niveles pre-escolar, primario y secundario y del área de educación alternativa, con recursos destinados a gastos corrientes en pagos al personal docente y administrativo de las unidades educativas.

3.- Centros e Instituciones del Sistema Nacional de Educación Técnica y Tecnológica.

4.- Institutos Normales Superiores.

5.- Subvenciones a las Universidades Públicas.

Pago por los Tesoros Municipales de:

1.- El personal de las oficinas de infraestructura y bienes del nivel distrital y subdistrital de la estructura de servicios técnico – pedagógicos y administración de recursos.

2.- Construcción, reposición y mantenimiento de la infraestructura, del equipamiento mobiliario y del material didáctico de los establecimientos públicos de los niveles pre-escolar, primario, secundario y educación alternativa de sus jurisdicciones.

3.- Administración de la infraestructura educativa en el ámbito de su jurisdicción.

4.- Construcción de los nuevos establecimientos educativos de su Plan Municipal.

SANEAMIENTO BASICO

El servicio social de saneamiento básico se encuentra regulado en la Ley N° 2066 (Ley Modificatoria a la Ley 2029), de 11 de abril de 2000.

Las principales Políticas Públicas de saneamiento básico formuladas en esta ley son las siguientes:

- a) Centralización en el nivel nacional de las políticas, normas y regulación de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario.
- b) Descentralización institucional en la Superintendencia de Saneamiento Básico para el otorgamiento, control de ejercicio y extinción de derechos de particulares vinculados al servicio.
- c) Responsabilidades compartidas entre el Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos y el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación.

- d) Descentralización territorial en las Prefecturas y Municipios para la elaboración y desarrollo de planes departamentales y municipales de expansión de los servicios.
- e) Participación del Estado para la provisión y prestación de los servicios, de manera directa o a través de empresas concesionarias (EPSAs) u Organizaciones Territoriales de Base, mediante la descentralización territorial en los Municipios.

SALUD

No existe una política pública básica e integral para el servicio social de salud. Existen normas dispersas que establecen algunas políticas parciales sobre distintos aspectos de este servicio. Entre las más representativas de esta materia están vigentes la Ley N° 2426 (Ley del Seguro Universal Materno Infantil), de 21 de noviembre de 2002, que crea el SUMI; el Decreto Supremo 25233, de 27 de noviembre de 1998, que crea los Servicios Departamentales de Salud y el Decreto Supremo 26875, de 21 de diciembre de 2002, que establece el Modelo de gestión y Directorio Local de salud (DILOS);

Las principales Políticas Públicas formuladas en esta normativa parcial son las siguientes:

- a) Tendencia a una especial protección de la salud de mujeres embarazadas, desde el inicio de la gestación hasta 6 meses posteriores al parto, y de niñas y niños desde su nacimiento hasta los 5 años de edad, a través del Sistema Nacional de Salud y del Sistema de Seguridad Social de corto plazo.
- b) Revalorización de la medicina tradicional y de los usos y costumbres de los pueblos indígenas, originarios y campesinos.
- c) Centralización en el nivel nacional de la reglamentación, regulación, coordinación, supervisión y control del SUMI.
- d) Descentralización territorial en los Municipios para la implementación del SUMI.
- e) Financiamiento repartido entre el nivel nacional y el municipal.

Pago por el TGN de:

1.- Totalidad del costo de los recursos humanos

Pago por los Tesoros Municipales de:

1.- Insumos, servicios no personales y medicamentos esenciales

2.- Las prestaciones que sean demandadas en la jurisdicción municipal.

- f) Descentralización institucional para la implementación del SUMI a través de los Directorios Locales de Salud (DILOS) en los municipios y las redes de salud compuestas de establecimientos de salud de primer, segundo y tercer nivel de complejidad.
- g) Desconcentración orgánica de las Prefecturas de Departamento en los servicios Departamentales de Salud (SEDES) como máximas autoridades de salud en el ámbito departamental.
- h) Transferencia del nivel nacional a los SEDES de funciones técnicas, administrativas y operativas y desconcentración de la programación y gestión operativa de salud de los SEDES a las instancias operativas.
- i) Servicios de salud prestados mediante redes, constituidas por establecimientos estructurados por niveles de atención y escalones de complejidad. Para conformar una red debe contarse con establecimientos de primer y segundo nivel de atención.
- j) Autonomía de gestión de hospitales de tercer nivel e institutos nacionales.
- k) El SEDES como articulador de las políticas nacionales con la gestión municipal y encargado de coordinar, ejecutar y supervisar la gestión de los servicios de salud en el departamento, en coordinación con los gobiernos municipales y promoviendo la participación comunitaria y del sector privado.
- l) Gestión de salud organizada en cuatro niveles: i) primer nivel a cargo de la Jefatura de Área, encargada de la coordinación y supervisión de los servicios de salud que prestan los puestos y centros ubicados en la subdivisión del distrito; ii) segundo nivel correspondiente al Distrito de Salud que coincide con parte de una provincia o municipio o con una o varias provincias o municipios, a cargo de la Dirección de Distrito responsable de la gestión técnico-administrativa de los servicios de salud; iii) tercer nivel de gestión corresponde a la Dirección Técnica del SEDES dependiente de la Prefectura y es el nivel superior de gestión de salud en el Departamento; iv) cuarto nivel corresponde al MSPS como instancia rectora normativa de la gestión salud a nivel nacional.

- m) Estructura desconcentrada del SEDES. Una central a nivel Departamental y otra desconcentrada a nivel de Distrito. El nivel superior de gestión central a cargo del Director Técnico del SEDES, el nivel desconcentrado a cargo de las Direcciones Distritales y sus respectivas Jefaturas de Área y de las instancias sectoriales de los establecimientos de la red de servicios.
- n) Integración del sector público y privado y canalización de la participación ciudadana a través de los Consejos Distritales de Salud y de los Consejos Municipales de Salud.
- o) Responsabilidad compartida entre el SEDES y los gobiernos municipales para organizar los distritos de salud.
- p) Injerencia del SEDES en la contratación del personal profesional de la Dirección Técnico-Administrativa y operativa de los establecimientos transferidos a los Gobiernos Municipales.
- q) El personal del SEDES remunerado con recursos del presupuesto del MSPS. El SEDES con capacidad de captar recursos propios por la venta de valores fiscales y prestación de servicios.
- r) Financiamiento del SEDES de fuente múltiple. Obligación de las Prefecturas de transferir recursos financieros para el SEDES de sus ingresos corrientes anuales y recibe aportes municipales.
- s) Tendencia a la integración de las organizaciones públicas y privadas que prestan servicios de salud en un Sistema Nacional de Salud, concretado en cuatro ámbitos de gestión Nacional, Departamental, Municipal y Local.
- t) Centralización en el nivel nacional de las estrategias, políticas, planes y programas nacionales y emisión de normas que rigen el Sistema Nacional de Salud.
- u) Descentralización territorial en los Departamentos, a través del Servicio Departamental de Salud de la gestión técnica en salud, la articulación de políticas nacionales con la gestión municipal y la coordinación y supervisión de los servicios de salud en la jurisdicción departamental.
- v) Dependencia dual del Director Técnico del SEDES. En lo técnico del Ministerio de Salud y Previsión Social y en lo administrativo del Director de Desarrollo Social de la Prefectura.

- w) Descentralización territorial en los Municipios de la gestión de salud en el ámbito de sus competencias y de la administración de las Cuentas Municipales de Salud, a través del DILOS.
- x) Participación ciudadana en la gestión de salud, organización y desarrollo de las redes sociales y promoción de iniciativas para mejorar el servicio a través de los Comités de Vigilancia en el DILOS.
- y) Descentralización territorial de las Redes de Salud. La Red Municipal de Salud conformada por uno o varios establecimientos de primer nivel y por un establecimiento de referencia de mayor complejidad. La Red Departamental de Salud, conformada por redes municipales y por los establecimientos de tercer nivel de complejidad, ubicados en las ciudades capitales de Departamento.
- z) Acceso escalonado al Sistema Nacional de Salud, salvo casos de emergencia. Los establecimientos de menor complejidad derivan a los de mayor complejidad según las necesidades.
- aa) Superposición de órganos y financiamientos a nivel departamental y municipal.
- bb) Participación ciudadana en la gestión social de salud a través de las Organizaciones Territoriales de Base que conforman las Redes Sociales de Salud.
- cc) Planificación participativa para la ejecución de las políticas de salud.
- dd) Financiamiento repartido entre el nivel nacional, municipal y autárquico. El TGN cubre el costo de los recursos humanos del sector público. Las respectivas instituciones cubren el costo de los recursos humanos del seguro social de corto plazo. Los Gobiernos Municipales, si así lo desean, pueden cubrir el costo de los recursos administrativos y de apoyo de los establecimientos de salud del sector público.

GESTION SOCIAL

No existe una política pública básica e integral para el servicio de gestión social. Existen normas dispersas que establecen algunas políticas parciales sobre distintos aspectos de este servicio. Entre las más representativas de esta materia están vigentes la Ley N° 2026 (Código del Niño, Niña y Adolescente), de 27 de octubre de 1999, que regula el régimen

especial de los niños, niñas y adolescentes y el Decreto Supremo 25287, de 30 de enero de 1999, de creación del SEDEGES.

Las principales Políticas Públicas formuladas en esta normativa parcial son las siguientes:

- a)** Tendencia a una protección especial de niños y niñas desde la concepción hasta los 12 años y de adolescentes desde los 12 a los 18 años de edad, a través de una formulación especializada de derechos, garantías y deberes fundamentales y de la prioridad de la prevención por parte del Estado y de los encargados de establecimientos educativos para evitar situaciones de riesgo que devengan en vulneración a estos derechos.
- b)** Tendencia a una protección integral de niños, niñas y adolescentes frente a la sociedad, el Estado, padres o responsables de su guarda o cuidado y a la conducta del propio menor.
- c)** Centralización de la formulación normativa de las políticas en el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación.
- d)** Articulación e integración del sector público y privado en el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, Consejos Departamentales de las Prefecturas y, formando parte de la estructura de estos últimos, Comisiones de la Niñez y Adolescencia, como órganos de consulta, asesoramiento y evaluación para la formulación y seguimiento de las políticas.
- e)** Descentralización territorial en las Prefecturas de Departamento, a través de Consejos y Comisiones, de la planificación de la ejecución de políticas formuladas por el nivel nacional, de su articulación con el nivel departamental, del seguimiento de políticas programas y proyectos, y de la coordinación con el nivel municipal.
- f)** Articulación del sector público y privado para la ejecución de las políticas, a través de órganos estatales e instituciones privadas especializadas.
- g)** Descentralización territorial en las Prefecturas de Departamento y en los Gobiernos Municipales de la ejecución de las políticas a través de instancias técnicas gubernamentales en las Prefecturas y de Comisiones Municipales (órgano consultivo y fiscalizador) y Defensorías de la Niñez y Adolescencia en los Municipios (órgano de defensa y promoción de derechos).

- h)** Tendencia a una protección especializada combinada entre órganos administrativos y jurisdiccionales. Creación de una jurisdicción especializada de protección a través de los Juzgados de la Niñez y Adolescencia en las capitales de Departamento y en todo el territorio de las Provincias.
- i)** Centralización en el nivel nacional de la formulación de políticas en asuntos de género, generacionales, familia y servicios sociales.
- j)** Descentralización territorial en las Prefecturas de Departamento, a través de órganos desconcentrados denominados SEDEGES, de la ejecución de las políticas nacionales en asuntos de género, generacionales, familia y servicios sociales.
- k)** Habilitación de desconcentración institucional temática de los SEDEGES para la ejecución de programas y proyectos específicos en el Departamento.
- l)** Tendencia a una distribución del financiamiento. Las remuneraciones del personal del SEDEGES están a cargo de las Prefecturas y las del personal de los programas y proyectos a cargo del nivel nacional o de los organismos financiadores.

VIVIENDA

No existe una política pública básica e integral para la vivienda en todas sus proyecciones y aplicaciones. Con relación a vivienda social y solidaria está vigente el Decreto Supremo 28794, de 12 de julio de 2006, de creación del Programa de Vivienda Social y Solidaria.

Las principales Políticas Públicas formuladas en esta normativa parcial son las siguientes:

- a) Centralización de la ejecución de la política en el Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda, responsable de la ejecución del Programa de Vivienda Social y Solidaria, con obligación para las Prefecturas y Municipios de adecuar a este programa sus actividades incluidas en el POA relativas a vivienda.
- b) Financiamiento público y privado del programa, con aportes del 2 % del sector patronal.
- c) Tendencia a solucionar problemas de salubridad, productividad y hacinamiento a través de la vivienda cualitativamente asumida. Subprogramas de Vivienda Saludable, Vivienda Social Productiva y Mejoramiento y Ampliación de Vivienda.
- d) Tendencia a solucionar problemas de pobreza a través de la vivienda cuantitativamente asumida. Subprogramas 1.0 para las necesidades del sector por

debajo de la línea de pobreza en áreas rurales, 2.0 para las necesidades del sector de pobreza moderada en áreas peri urbanas y áreas intermedias, 3.0 para necesidades del sector que se encuentra en el umbral de la pobreza en áreas peri urbanas y urbanas, 4.0 para las necesidades de la población concentrada en el área urbana.

- e) Tendencia a una administración colegiada del programa a través de un Comité de Administración conformado por el Ministerio de Obras Públicas Servicios y Vivienda, Ministerio de Planificación del Desarrollo y Ministerio de la Presidencia.
- f) Tendencia a la participación ciudadana como mecanismo de control social en la ejecución del programa a través de un Comité de Participación y Control Social conformado por un representante del Ministerio de Justicia, un representante de la Confederación de Empresarios Privados y un representante de la Central Obrera Boliviana.

ANÁLISIS POR SECTORES-NORMATIVA MUNICIPAL

POLITICAS PÚBLICAS EN ORDENANZAS MUNICIPALES DEL GOBIERNO MUNICIPAL DE LA PAZ

En el período 2007 el H. Concejo Municipal de La Paz emitió Ordenanzas Municipales que tienen vinculación con las políticas públicas en las materias de educación y servicio civil:

AREA DE GERENCIA PUBLICA

SERVICIO CIVIL

La Ordenanza Municipal G.M.L.P. N° 511/2007, de 4 de octubre de 2007, que aprueba el Reglamento de la Carrera Administrativa Municipal, se base en las políticas de la Ley N° 2027 del Estatuto del Funcionario Público, no contiene políticas nuevas o distintas. Constituye una reglamentación de esta ley sobre detalles de aplicación y procedimiento para el ámbito municipal. Mantiene la principal política de la ley de establecer la carrera administrativa a partir del cuarto nivel jerárquico en línea descendente.

AREA SOCIAL

EDUCACION

La Ordenanza Municipal G. M.L.P. N° 541/2007, de 24 de septiembre de 2007, que aprueba la Estrategia de Cultura Ciudadana, formula políticas públicas vinculadas en uno de sus componentes al ámbito de la educación. En este ámbito se aprueba como política pública la elaboración de propuestas para ser introducidas como temas transversales al currículo escolar destinado a los estudiantes de las unidades educativas fiscales y particulares, con el fin de lograr el conocimiento, apropiación y aplicación de una cultura ciudadana en la ciudad de La Paz.

MATRICES DE LÍNEA DE BASE COMPETENCIAL

SERGIO VILLARROEL

INTRODUCCIÓN

En esta sección del documento se efectúa un análisis del estado actual de asignación de competencias en el país entre los niveles nacional, departamental y municipal. La metodología empleada sigue un enfoque matricial, donde cada ficha de trabajo está compuesta por cuatro grandes bloques en el anverso y dos en el reverso de acuerdo al siguiente detalle:

Anverso

- a) El primer bloque horizontal de la parte frontal es el encabezado, el cual contiene el nombre de la materia competencial analizada, junto con la identificación de cada uno de los tres niveles territoriales;
- b) Inmediatamente después, también en una orientación horizontal, se tiene la facultad legislativa que en este caso corresponde únicamente al nivel nacional dado el modo de Estado simple existente actualmente en el país;
- c) En el tercer bloque se encuentran detalladas las funciones competenciales de la facultad administrativa (reglamentar, planificar, operar, supervisar, y regular, así como también un detalle de los posibles ciclos de solicitud, aprobación y autorización de las distintas atribuciones por nivel;
- d) El cuarto y último bloque del anverso de la ficha presenta algunas cifras de la facultad financiera, distinguiendo entre gastos de funcionamiento, gastos de inversión y fuente de recursos.

Reverso

- a) En la parte superior del reverso de la ficha se incluye una representación esquemática por nivel territorial, de las entidades involucradas con la competencia en cuestión;
- b) Por último, en la parte inferior del reverso se cuenta con un resumen legal de las principales políticas públicas formuladas en cada sector, de acuerdo al marco normativo vigente.

Toda esta información competencial concentrada en las dieciocho fichas de trabajo, fue previamente validada con sectorialistas de reconocida trayectoria en cada una de las áreas de trabajo, llegando así a obtener una línea de base representativa que refleje de la mejor manera posible las diferentes responsabilidades de cada uno de los tres niveles.

EL BALANCE FISCAL AGREGADO INTERTERRITORIAL

FRANZ XAVIER BARRIOS SUVELZA

INTRODUCCIÓN

El siguiente acápite plantea la cuestión de la facultad financiera como momento comparable al de facultad de legislar y de administrar. Para ello trabaja el concepto de Balance Fiscal Agregado entendido aquí como la combinación del llamado balance vertical y del horizontal. Para ello, se hace una revisión comparada de Austria, Sudáfrica, Alemania y Australia buscando descifrar la realidad de sus arreglos fiscales interterritoriales. Se observa que dichos países distinguen en su práctica la dimensión vertical de la horizontal aunque activando distintos mecanismos. Estas observaciones serán importantes desde la perspectiva de asignación material de competencias en la medida en que especialmente los sistemas horizontales presuponen algún tipo de decisión conceptual sobre tareas, materias y gasto territorial.

En la primera parte se compara el momento vertical entre estos países para mostrar luego en una segunda parte, su diferencia con el momento horizontal. Al final se sacan algunas conclusiones para el caso boliviano.

LA BÚSQUEDA DEL BALANCE VERTICAL

Una observación de casos comparados devela que los procesos de corrección vía transferencias especializadas operan sobre la base de una asignación fiscal de arranque que mientras no incorpore mecanismos claramente cualitativos en el sentido de buscar equilibrios horizontales, pueden denominarse un balance vertical. Las asignaciones derivadas del balance vertical producen entidades territoriales con un financiamiento de partida. Este financiamiento de partida puede enfrentar dos problemas uno obvio, el otro menos obvio: éste último es que no cubra el funcionamiento regular de la entidad y el obvio, el que no contenga un volumen que considere factores cualitativos de comparación horizontal. La experiencia muestra que las entidades territoriales acaban configurando su estructura de ingresos añadiendo a la dotación primaria (balance vertical) todos aquellos recursos adicionales otorgados sin embargo, con algún grado de cualificación horizontal (balance horizontal). La resultante final es el balance fiscal interterritorial agregado que no

es otra cosa que la suma de disponibilidades financieras cualquiera fuera la fuente (vertical u horizontal). Veamos como resumen de esta perspectiva el caso austriaco.

Balance vertical, horizontal y agregado final (Austria)

	Proporción sobre los ingresos del nivel nacional	Proporción sobre los ingresos del meso	Proporción sobre los ingresos del nivel local	
Impuestos (propios y coparticipaciones)	75%	30%	55%	
Retenciones para la seguridad social	12%	6%	5%	
Ingresos por ventas	1%	4%	11%	
Por Patrimonio	3%	3%	5%	
Otros ingresos	3%	3%	3%	
Transferencias verticales	4%	53%	20%	

Rossmann/Schlager, p. 25.

Tomemos el caso del meso donde un 53% se añade sobre una plataforma financiera compuesta de impuestos propios, coparticipaciones, retenciones, ventas y otros. Una pregunta que surge inmediatamente es la causa por la cual se considera que la partida “coparticipaciones” aparece aquí como balance vertical. En efecto, se podría coparticipar sobre la base de filtrar esta coparticipación mediante llaves de asignación de efecto horizontal. Sin embargo, las proporciones en las cuales los tres niveles de gobierno acceden a la bolsa de impuestos nacionales coparticipables, surge de negociaciones de programación presupuestaria de mediano plazo¹. Las alícuotas se fijan en una ley federal de compensación fiscal que desde el 2005 es igual a: 73% al nivel nacional; 15% al meso y 11% a los municipios. El 15% de acceso meso a la bolsa nacional coparticipable explica

¹ Rossmann/Schlager, p. 26.

parte del 30% que representa en la estructural general de ingresos la partida “impuestos propios y coparticipaciones”.

Interesa especialmente aquí el hecho de que por acuerdo de partes, se estructura una repartición de “73/15/11” por nivel nacional, meso y local. El origen altamente negociado y político de esta fase de genuino balance vertical, coincide con un proceso similar en las relaciones fiscales interterritoriales sudafricanas. Una buena parte del colchón financiero básico del ámbito subnacional sudafricano lo conforman transferencias no condicionadas de ingresos nacionales. 57% de los ingresos nacionalmente recolectados se van al meso, 4.7 a municipios².

Este flujo implica que los programas gubernativos se financian primariamente por esta repartija originaria entre las 3 “esferas” de gobierno. En efecto, la distribución primaria de las llamadas alícuotas equitativas entre esferas o el “balance vertical” es “política”³ y negociada lo que para nosotros ratifica la tendencia del balance vertical como un arreglo preponderantemente político. Al parecer, esto no tenía que ser así y se especuló aplicar en Sudáfrica técnicas horizontales de compensación⁴ para decidir esta primera repartición pero al final se acabó por una división vertical que por tanto se centra en efectos más *ad hoc*⁵ probablemente por las complicaciones prácticas de aplicar criterios más racionales⁶. Al hablar de consideraciones más políticas no se quiere decir que las negociaciones estén desprovistas de consideración de parámetros objetivos. En el caso sudafricano, juega un papel importante la proyección de agregados como el crecimiento nacional de la economía pero también el paquete de priorizaciones de política del nivel nacional sobre determinados aspectos. En todo caso, se tiene que:

“The vertical division is not a matter of arithmetic. The amounts do not emerge by applying a formula. They are determined by the national cabinet after consulting the budget forum” (*Practitioners Guide*, p: 87)

² Yemek, 5.

³ Momoniat, p. 9/10 y Khuluekile, 14/36.

⁴ Dollery, p. 136.

⁵ Dollery, p. 145., Smoke, 20.

⁶ Smoke, 13.

Veamos el caso alemán en cuanto a esta fase primaria. Igualmente aquí, grandes masas fiscales (incluidas las tributarias) son colocadas como plataforma de arranque. Luego de esta primera fase, los niveles saben qué dominios tributarios propios tienen, y cuanto pueden obtener de las masas tributarias nacionales coparticipables. Así, el 67% de los recursos tributarios captados en todo el país conformarán la bolsa nacional coparticipable, mientras que 17% quedan como dominios tributarios federales propios; 4% como dominios meso propios; 10% para los municipios⁷. Nótese pues nuevamente que la plataforma está compuesta, en lo que hace a los ingresos de fuente tributaria, por los impuestos propios y las alícuotas de cada nivel territorial sobre la bolsa de tributos nacional coparticipable.

Salvo el IVA que también es parte de la bolsa de tributos nacional coparticipable pero cuyo detalle se pasa a una ley nacional, es la Constitución misma la que avanza detalle sobre cómo definir las alícuotas sobre los impuestos nacionales restantes de la bolsa de tributos nacional coparticipable: Impuesto a los salarios, a las empresas, al rendimiento de capital y a la cuota de interés. Así, la norma constitucional⁸ define que nación y meso participan en un 50% cada uno sobre las masas de los impuestos a los salarios y a las empresas. Si como en el caso del impuesto a los salarios la misma Constitución reserva un porcentaje para los municipios, el saldo se divide en mitades iguales entre nación y meso.

Balance Vertical Alemania

	Nivel nacional	Nivel departamental	Nivel municipal
Impuesto salarios	42.5	42.5	15
Impuesto empresas	50	50	-
Impuesto al capital	50	50	-
Impuesto al interés	44	44	12

Der bundesstaatliche FA, Bayerisches..., p. 10

Directamente, los municipios coparticipan del impuesto a los ingresos personales y en aquel aplicado al interés (ver tabla con valores de 15% y 12% respectivamente).

⁷ Der bundesstaatliche FA, Bayerisches..., p. 10.

⁸ Art. 106/3 de la CP alemana

Ahora bien, en el caso alemán tropezamos con un primer detalle extraño si lo comparamos con Austria y Sudáfrica ya que aparentemente, antes de proceder a una repartición de efecto horizontal de estas bolsas verticalmente asignadas, el caso Alemán avanza un prorrateo por pieza meso que al estar indexado al origen territorial del rendimiento impositivo, sigue a nuestro juicio en el momento vertical y no horizontal. En otras palabras, se imputa a la pieza meso tanto como rinde, y no – lo cual nos introduciría al efecto horizontal – por ejemplo, en relación a los habitantes. Curiosamente, esta determinación se encuentra también escrita en la Constitución que pasa al prorrateo de las masas dentro de cada nivel mediante el llamado “rendimiento localizable”⁹, vale decir, averiguando cuánto recaudan las oficinas de impuestos por ente territorial de tal forma que uno se aproxima al rendimiento tributario de habitantes y empresas. Una vez establecida esta dotación, se corrige los volúmenes para depurar los efectos de habitantes transeúntes y de empresas con filiales en otros entes territoriales del meso. Hasta ahí la primera fase.

Veamos Australia que nos brinda confirmaciones adicionales sobre la afirmación del balance vertical como momento de dotaciones originarias y un alto componente político. Para comenzar, recordaremos en torno a lo primero que las transferencias de corrección en relación al meso operan en Australia sobre una realidad de dotación fiscal “originaria” de estos entes territoriales que, a diferencia de Austria y sobre todo de Sudáfrica de débiles ingresos tributarios propios en el meso, se alimenta sólo en un 50% de recursos de naturaleza transferida correctiva¹⁰.

Se ha sostenido de hecho que el papel del órgano independiente australiano encargado de las transferencias se estructuró alrededor del balance vertical si bien no dejó el papel horizontal. Algún autor sostiene que donde haya imbalance vertical debería haber tal órgano *aunque no se dedicara el balance horizontal*¹¹. Watts advierte por su lado en todo este contexto que si bien la parte horizontal ha caído en la Comisión, los ejecutivos meso siguen involucrados como negociadores en la determinación de la bolsa global a distribuir luego dentro del meso y entre las piezas¹².

⁹ Art. 107/1.

¹⁰ Le Goff, 7ss.

¹¹ McLean, 24.

¹² Watts, p. 31.

Podríamos decir que el balance vertical tiene que ver con que se cubra el bulto agregado de tareas con recursos de diversa índole, mientras que el balance horizontal es cómo se *afila* ciertas transferencias para que se garantice un nivel comparable aunque mínimo de servicios básicos, independientemente del lugar de residencia, entre las unidades de un mismo nivel. Por ello es que, paradójicamente, un creciente superávit nacional puede reflejar desbalance vertical.

Si el balance vertical tiene que ver con una suerte de dotación de *arranque y estructural* de recursos *por nivel*, ello se acerca mucho a la categoría de facultad financiera que conforma junto a las facultades de legislar y administrar, la tríada facultativa matricial del ordenamiento territorial. Balance vertical lidia con el nivel territorial como un todo¹³, no con sus piezas que son más bien el sujeto del momento horizontal del balance.

Como el balance horizontal añade disponibilidades presupuestarias a las entidades territoriales, podríamos hablar entonces del balance fiscal agregado final interterritorial que sumaría lo horizontal con lo vertical. Esta dimensión vertical genera la plataforma financiera cuya estructuración como vimos tiene el factor político en un sitio preponderante. No que las fórmulas tan típicas del arreglo horizontal no estuvieran afectadas por factores decisionales políticos. Resulta que en Canadá incluso en la ecualización, es relevante el papel de los ejecutivos de los dos niveles territoriales en las negociaciones¹⁴. Pero nuevamente, volviendo a Australia, llama la atención que se mencione que la dimensión horizontal esté más influida por la Comisión de Transferencias, mientras que en la determinación de la bolsa global vertical, sean las autoridades ejecutivas las que sigan manteniendo un papel determinante¹⁵.

Tampoco hay que olvidar que la misma Comisión australiana de transferencias, amén de ser designada por los políticos, no tiene un ámbito libre de toda restricción política pues el Tesoro y las Conferencias de Ministros de Hacienda, ejercen decisivos límites a su actuación tanto en lo formal (deciden los términos de referencia de la Comisión) como de contenido (el patrón general de transferencias)¹⁶. La facultad financiera está conformada precisamente por estos dos momentos: afectación primaria de dominios tributarios y

¹³ Watts, p. 18. Boothe, p. 5.

¹⁴ Watts, p. 27.

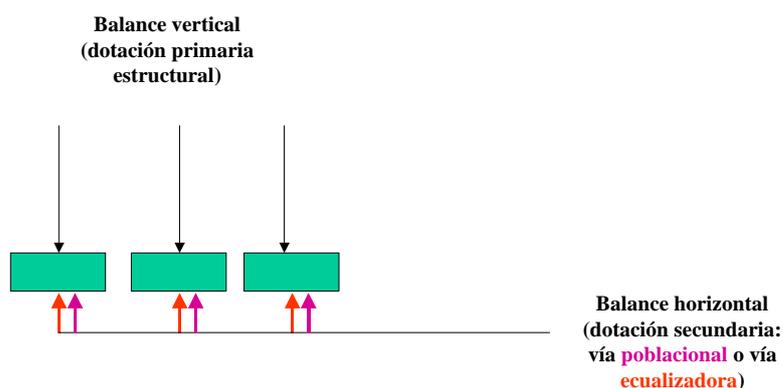
¹⁵ Watts, p. 31.

¹⁶ Watts, p. 33.

potestades financieras (endeudamiento) más transferencias de ajuste correctivo. Con la sumatoria de estos flujos, las entidades territoriales encaran su vida.

LA BÚSQUEDA DEL BALANCE HORIZONTAL

Una vez que las entidades territoriales cuentan con sus plataformas financieras dotadas bajo consideraciones de priorización político-presupuestaria de mediano plazo aunque sin ausencia total de parámetros objetivos, sucede que se complementa este momento del balance vertical con el horizontal. La agregación de los dos momentos nos genera el balance agregado interterritorial final. Ahora bien, el balance horizontal se descompone en dos variantes. La primera es más primitiva en la medida en que se centra preponderantemente en el factor población, mientras que la segunda que llamaremos de ecualización, presupone un juego de factores en una fórmula por tanto polinómica de prorrateo.



A fin de comprender mejor estas opciones volvamos a nuestros casos comparados. En el caso de Austria habíamos quedado en una primera repartición vertical. Surge una bolsa para el meso y otra para los municipios. Para saber cuánto de la bolsa meso le corresponde a cada pieza meso, las normas austriacas disponen filtrar la bolsa por población, habitante

refinado, el origen territorial de las recaudaciones y alícuotas fijas sobre los distintos tipos impositivos por Land quedando como principio dominante de prorrateo es de la población¹⁷.

Los montos resultantes del anterior paso acaban en una bolsa meso para las piezas del meso; y en una bolsa meso para los municipios de ese meso. En cuanto al prorrateo dentro del meso se emplean llaves de prorrateo como ser: población, habitante refinado, el origen territorial de las recaudaciones y alícuotas fijas sobre los distintos tipos impositivos por Land. El principio dominante de prorrateo es la Población.

Como luego de este prorrateo quedan diferencias per-cápita, se corrige esta situación con transferencias desde el nivel nacional a los Länder acreedores. Se acerca la cuota promedio per-capita del Land a la media federal hasta un porcentaje determinado. La división de coparticipaciones entre los Länder para la bolsa de sus municipios se produce igualmente según un prorrateo usando las mismas llaves vistas para el caso de repartición entre las piezas del meso. Una vez asignados estos montos, se produce un descuento del 12% que va para los Länder que a su vez retornan vía “transferencias de necesidad” a sus municipios débiles. Luego viene recién la división entre las piezas municipales de cada meso. Se descuenta 30% de la diferencia entre capacidad fiscal y necesidad fiscal; compensación por del impuesto a bebidas, alícuota municipal en impuesto a la propaganda y luego repartición de saldos¹⁸. Se añaden las transferencias del Bund a los municipios que corrigen como en el caso meso, diferencias per- cápitas y “transferencias de necesidad”.

Volvamos al caso alemán donde habíamos anticipado que el IVA era parte de los impuestos coparticipables pero para el cual la Constitución derivaba a la ley los mecanismos de asignación y que como veremos, dejaba ya de ser un impuesto del balance vertical para convertirse en uno horizontal. No extrañe que la literatura alemana hable del sistema de “compensación fiscal meso” propiamente dicho recién a partir del manejo que se hace del IVA (“Ventil”¹⁹).

En principio, la ley dedicada a la distribución del IVA acaba convergiendo con las alícuotas que la Constitución disponía para los otros impuestos nacionales coparticipables pues oscila alrededor del 50% para nación y meso. La Constitución sí establece emplear el criterio de la

¹⁷ Rossman/Schlager, p. 27/28.

¹⁸ Rossman/Schlager, p. 28.

¹⁹ Der bundesstaatliche FA, Bayerisches..., p. 11.

población para prorratear la masa de IVA coparticipable dentro meso²⁰. La hipótesis subyacente es que se supone que este es un proxy al consumo per-cápita²¹. Cuando la literatura menciona el uso del IVA como parte del sistema de “compensación fiscal”²² tiene pues razón se filtra el mismo por población y además por un parámetro de ingreso per cápita promediado. Por ambas vías ya no se trata de dotaciones gruesas (balance vertical), sino de transferencias ya de efecto horizontal.

En efecto, el IVA alemán se dota bajo consideraciones cualitativas, por indexación poblacional (75%) y por parámetro de comparación de ingresos per cápita entre pieza del meso (25%). Las entes territoriales pueden recibir parte del 25% del IVA si es que sus ingresos tributarios (súmanse aquí: coparticipaciones en impuesto al ingreso, las empresas y la bolsa de impuestos meso propios adjudicados en la fase vertical) per cápita están bajo el promedio. Se cierra parcialmente la brecha de las entidades meso bajo promedio, siendo menor la compensación cuanto más pequeña sea la brecha.

El sistema de “compensación alemán propiamente dicho”, funciona sobre la base de los efectos de balance horizontal ya generados por el efecto IVA que se distribuye como hemos visto siguiendo ya parámetros cualitativos. En la llamada compensación propiamente dicha, nuevamente se parte del parámetro de los ingresos tributarios sumando esta vez a los que provienen del IVA (que lógicamente no podían ser considerados en el paso previo). Otra novedad es que se imputan al ingreso tributario meso un 64% de los ingresos tributarios de los municipios correspondientes. No olvidemos que el porcentaje de estos sobre el total nacional, supera en 2 veces el volumen de recaudación por impuesto propios meso. La suma de estos ingresos tributarios meso más la porción municipal se convierte en un índice de fuerza fiscal (IFR) que trabaja con valores reales.

El criterio de compensación lo constituye el índice de compensación (IC) que suma dos valores (índice meso e índice municipal²³): representa un ingreso que *tendría* un ente territorial *si aplicara* un per cápita promedio nacional meso²⁴. Se calcula multiplicando²⁵ el

²⁰ Art. 107/1.

²¹ Der bundesstaatliche FA, Bayerisches..., p. 14.

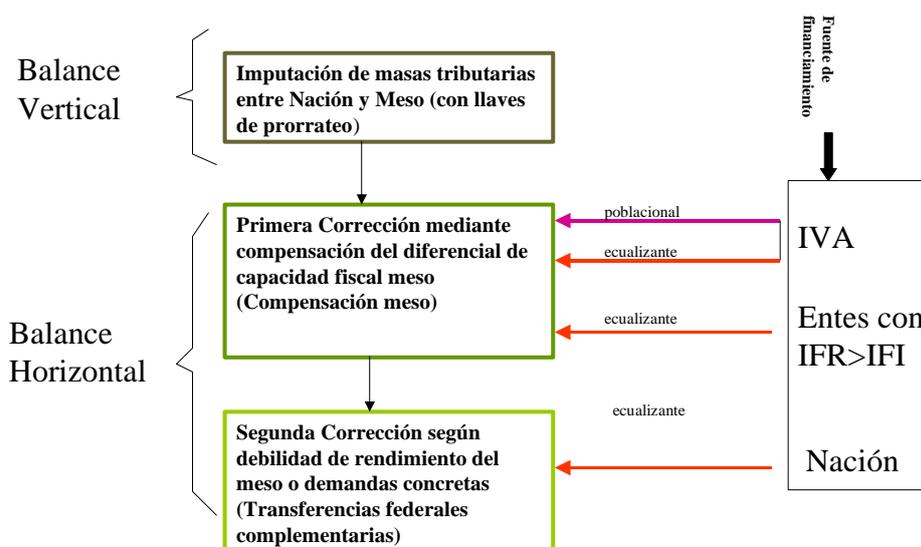
²² Der bundesstaatliche FA, Bayerisches..., p. 14.

²³ FA: Funktionen und Funktionsweise, p. 18.

²⁴ Lenk, . 8

²⁵ FA: Funktionen und Funktionsweise, p. 18.

promedio nacional per cápita por una población por ente territorial, donde la *población* es *ficticia* pues se la “adultera” según coeficientes por razones de aglomeración o dispersión, tanto en la parte meso como municipal. Este parámetro se supone que es un proxy de las necesidades²⁶ del ente territorial aunque como acabamos de ver, se construye alrededor de los ingresos.



Tiene un ente territorial un índice de compensación o ingreso ficticio mayor al índice de fuerza fiscal real ($IC > IFR$), entonces recibirá compensaciones mientras que los entes donde la $IFR > IC$, deberán transferir a sus pares recursos para cerrar $IC > IFR$. Esto último es una peculiaridad del sistema alemán pues la fuente de ecualización no es ya el IVA sino excedentes de los mismos entes territoriales meso con una relación positiva en IFI vs. IFR . Como en caso anterior del 25% del IVA, se procede a un cierre de brecha parcial, mayor cuanto más lejano se encuentre el ente beneficiario del promedio. Se limita el umbral de recarga que pudiera aguantar un ente catalogado como acreedor²⁷. Con las nuevas disposiciones se libera de afectarse en los pagos ecualizadores aquellos frutos de un mejor rendimiento recaudatorio²⁸.

²⁶ Lenk, . 7.

²⁷ Der bundesstaatliche FA, Bayerisches..., p. 17.

²⁸ Ibid., p. 17.

Veremos en el caso de Australia que, por un lado, se redistribuyen hacia el meso también con fuente IVA recursos no condicionados, tanto por población como por ecualización. Existe pues acá un paralelismo notable con el IVA alemán que en un 75% va por población y en un 25% por ecualización. Pero existe una segunda similitud pues en Australia se añade al flujo de fuente IVA, un flujo de transferencias específicas que representan más del 50% de lo que se transfiere por IVA. Lo propio en Alemania, que clausura su mecánica con las “transferencias de complementación federales” que se acoplan a todos los efectos previos de ecualización (cierran más la brecha anterior IFI vs. IFR) o se dirigen a atender necesidades territoriales muy particulares.

Como esos ajustes se traducen en transferencias adicionales hasta arrojar entes con sus volúmenes finales, se obtiene la facultad financiera. A partir de aquí todo lo que de financiero apareciera ya es dimensión operativa, o sea, facultad administrar.

En Australia una variable básica de ajuste es el impuesto de bienes y servicios que equivale a un IVA nacional. Se concibe como algo no imputable, en su calidad nacional, al origen territorial²⁹, principio que vimos sí se aplicaba a un conjunto de impuestos nacionales imputables verticalmente en el caso alemán. Como fuera queda claro que el destino del IVA australiano ya está afectado por filtros cualitativos. Por ello no es causal que se compare el destino del IVA australiano con el caso de la *ecualización* canadiense³⁰. La misma Comisión australiana parece lidiar sólo con la distribución del Tax en bienes y servicios. En tal medida, podemos partir que la Comisión regula con un impuesto nacional una compensación horizontal. Ello debido a que lo hace añadiendo recursos a los ya implícitos (que provienen del balance vertical). Es cierto que todo ingreso por justificación ecualizadora refuerza la dotación de los entes territoriales. Pero se trata de ingresos de ajuste ya no platafórmicos. Cuando nos referimos a dotaciones primarias, estructurales, se apunta a proveer servicios y bienes estatales en general, no afinando todavía la puntería para atender, de entrada, problemas de equidad.

Australia ataca el balance horizontal, sacando de las fuentes nacionales parte de sus ingresos (Impuesto a bienes y servicios) y pasándolo al meso, sin condicionamientos. La mitad de las transferencias en Australia son de carácter condicionado³¹. Adicionalmente, se

²⁹ Factsheet 1: 2.

³⁰ Le Goff, 3.

³¹ Watts, .p. 31.

producen transferencias específicas. El 2006, el meso australiano tuvo ingresos de fuente nacional de un 48%, siendo de 38% el ingreso de fuente tributaria propia³².

Si se argumentara que los recursos que atacan el imbalance vertical deben ser no condicionados pues apuntan a crear colchones de financiamiento territorial generales, ello *no* debería implicar que transferencias incondicionadas no se pudieran emplear en el caso horizontal como vemos en Australia. Pero aquellas condicionadas, precisamente por la ambición de especialización de saturación de carencias sectoriales, si bien son obvias en el balance horizontal, no lo deberían ser del balance vertical. El problema es que en la medida en que las transferencias de equilibrio horizontal no son condicionadas, ya no se puede controlar una saturación específica de metas de ecualización propiamente dicha:

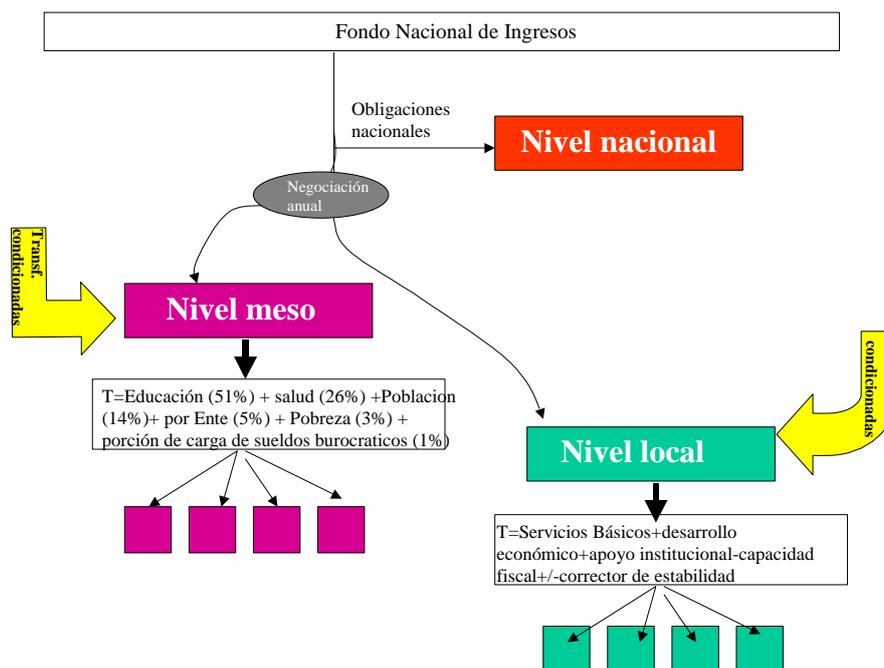
“...horizontal fiscal equalization is designed to provide an equal standard of services-it does not guarantee equal outcomes. This is because...to the distribution of UNTIED, GENERAL revenue grants and each state and territory is free to decide its own taxing policies and spending...” (F2, 2)

Aquí Australia supone que transferencias no condicionados van con ecualización. Su argumento es que garantizan capacidades par dar servicios estándar (no dicen mínimos) y no efectos concretos. O sea, pudiera teóricamente gastarse esa plata en circos.

Veamos finalmente el caso sudafricano que dejamos en la fase vertical con la asignación “política” o “ad hoc” de las llamadas “alícuotas equitativas” entre las tres esferas territoriales de gobierno. Una vez dado ese paso, el criterio de prorrateo ya dentro del meso o del nivel local, o sea, entre las piezas territoriales, es un complejo de fórmulas que equitativamente consideran aspectos de necesidad social e institucional, lo³³ cual se desvía del balance vertical.

³² FS2: 2.

³³ Yemek, 9.



La asignación por pieza ya es pues de claro efecto horizontal³⁴. En el caso municipal por ejemplo, se distribuye a los municipios sumando elementos como: una transferencia para cubrir gastos sociales básicos de hogares pobres; y otro componente para solventar el gasto institucional³⁵. La fórmula para el primer componente contiene coeficientes que atienden la categoría del municipio (metropolitano, urbano o rural); el límite del presupuesto disponible para solventar la transferencia; el costo per-cápita anual de proveer servicios básicos y la cantidad de hogares pobres³⁶. En el caso del otro elemento, la garantía operacional de la institución municipal se realiza por proxis a la población y el ingreso promedio.

Singularmente – a diferencia de Alemania pero como en el caso de Australia – las fórmulas de prorrateo de ingresos nacionales se confecciona con intervención de una Comisión independiente³⁷. Para ello las fórmulas sí deben incorporar consideraciones de costeo y necesidades³⁸ vinculados a los sectores de provisión encomendados.

³⁴ Momoniat, p. 11.

³⁵ Khuluekile, Idem., p. 37.

³⁶ Idem. P. 37.

³⁷ Yemek, 10.

³⁸ Idem.

El caso sudafricano refuerza el caso en el cual el balance agregado (vertical y horizontal) de las finanzas territoriales se carga en términos de flujo gruesamente en el componente vertical que cada año se beneficia de un incremento de la alícuota equitativa sobre la base de los presupuestos históricos de cada uno de las tres grandes esferas³⁹. Junto a las transferencias no condicionadas para meso y municipios, se añaden transferencias condicionadas como vimos sucedía también en Australia y Alemania.

Los ingresos propios del meso sudafricano son de 2,7% (en Alemania 4%). Como en Sudáfrica las restricciones a endeudamiento son ostensibles⁴⁰, se debilita el balance vertical por esta vía.

En Australia, el IVA es ya como en Alemania una fuente inmersa en procesos de repartición horizontal, tanto por vía gruesa (población) o por vía ecualizante. En Sudáfrica, el IVA junto a muchas otras fuentes, se asigna mas bien de forma *ad hoc* entre “esferas”, apareciendo lo horizontal una vez que se ha decidido cuando le corresponde a cada nivel. Claro que tanto en Alemania como en Australia, el efecto del IVA ya horizontal se hace sobre una asignación vertical primaria. Sudáfrica simplemente retrasa el efecto horizontal sobre el IVA al usarlo primero sin criterios evidentemente horizontales. Australia vimos colocaba su IVA ya afectado por efectos horizontales y ecualizantes aunque sólo 8% en lo último⁴¹.

Nuevamente vemos que el punto es que la división vertical no tiene que necesariamente ser política pero vemos que tiende a serlo. En ese sentido, suponer que la mejor división primaria es la normativizada por la vía de los gastos o ingresos como se puede leer⁴² puede ser una pretensión no siempre realizable sin que por ello se deban perder las esperanzas de un sistema agregadamente sostenible.

LECCIONES PARA EL CASO BOLIVIANO

El punto de partida es que actualmente los entes territoriales bolivianos exponen un dotación financiera acoplada a una estructura de obligaciones gubernativas cuyas magnitudes están o arbitraria- o inercialmente determinadas. Por el lado de los ingresos, la diversidad de fuentes de ingresos es producto de negociaciones recurrentes. IDH es el ejemplo más

³⁹ Momoniat, p. 9/10

⁴⁰ Yemek, 11.

⁴¹ FS3/2.

⁴² Así Smoke, p. 22.

notorio aunque se intentó en sus normas, casar ese ingreso a ciertos condicionamientos sectoriales. En el gasto prefectural se apilonton los proyectos de inversión, el gasto burocrático y sobre todo, el gasto en items de salud y educación. Aparentemente, cada año, los ingresos cubren los gastos; muchas veces, los entes no llegan a ejecutar sus recursos.

Los problemas sólo surgen si se filtra esa realidad por criterios racionales. Veamos para comenzar el lado del gasto pues si bien estos razonamientos pueden aplicarse sin problema mayor a los ingresos, las prefecturas bolivianas presentan el problema de no tener ingresos tributarios.

GASTO

Si el gasto del ente territorial α se contrasta con la población (G_α/P_α) tendríamos un ratio que no dice mucho: “120 \$us/Hab”. Pero si se compara con el ente β el panorama cambia. Al hacerlo, hemos iniciado consideraciones horizontales. Si G_β/P_β daría “220 \$us/Hab” uno infiere que en β su gente tiene más recursos a disposición. Las transferencias de efecto horizontal comienzan aquí, cuando alimento de tal forma los ingresos de α de tal modo que me acerque a G_β/P_β .

Las transferencias como tales ya están implícitas en el G_α/P_α de arranque pues para realizar el G, el ente debe movilizar coparticipaciones, IDH, regalías históricamente otorgadas. Los ingresos propios en sentido estricto están igualmente implícitos como lo están ingresos crediticios. Todo esto corresponde a lo que hemos visto arriba en los casos comparados corresponde al balance vertical. Pero habiéndose constatado que empleando todas esas transferencias y recursos propios, el ente α disponía de menos gasto per cápita.

Normalmente suele tratarse de más de dos entes territoriales comparables. Las metas compensatorias –suponiendo por el momento que estas se indexan sólo a la población – podrían atenuarse si se trabaja con promedios.

	Gasto	Población	Gasto/Población
A	1,200,680	10005	120
B	3,505,892	15935	220
Z	4,502,222	30014	150
Y	8,500,000	2833	300

M	1,212,121	12121	100
	18,920,915	70,908	266

Para acercar a los de abajo hacia los de arriba, no queda otra que dar más recursos para más gasto o sea *transferencias horizontales* que se suman a las transferencias regulares que hubiera en el momento vertical. Uno podría dar por concluida su tarea ahí. Se habría generado condición para que cada ente gaste más por habitante (no necesariamente un “mejor” gasto) en comparación a lo que ahora lo hace. Obviamente, si la transferencia fuera no condicionada, sería asunto ya de cada ente saber cómo emplea esos recursos. Si dicho ente usara esas transferencias para una gran fábrica, el criterio de gasto/habitante se habría prácticamente esfumado como referente directo aunque sería válido como noción contable. Hemos visto que la tendencia en los casos comparados es precisamente que estas transferencias no sean condicionadas.

Tampoco se habrá considerado por el momento que detrás del gasto de algunos entes, pudiera estar una mejor correlación entre gasto financiado endógenamente frente a gasto exógenamente financiado con lo cual, el esfuerzo de aquellos se vería desalentado por los ingresos adicionales por transferencia. Por el otro lado, cada dólar añadido por transferencia puede valer relativamente menos para atender servicios encarecidos por espacio, y así sucesivamente. Más allá de todo ello podríamos formalizar esta compensación “bruta” de la siguiente forma:

$$T_i = [(\sum \{G_i/P_i\}/i) * P_i] - G_i$$

	$\sum(G_i/P_i)/i$	$(\sum G_i/P_i)/i * P_i$	$[(\sum G_i/P_i)/i * P_i] - G_i$
A	178	1,780,890	580,210
B	178	2,836,430	-669,462
Z	178	5,342,492	840,270
Y	178	504,274	-7,995,726
M	178	2,157,538	945,417

--	--	--	--

¿Qué pasa cuando un ente abarata sus costos en G, generando ahorro? Esto tiene dos implicancias. Una la del efecto de disponibilidad presupuestaria como tal; el otro más complejo, el de considerar si no sería mejor normalizar las “Gs” pues tomadas en su magnitud real pueden acoger encarecimientos por ineficiencia administrativa. Supongamos que se determina que la Administración Central óptima de α implica un G_α en realidad de 1,100, 000. Resultaría que se estaría usando un Gasto ficticio que al considerar un óptimo de eficiencia administrativa, devela la inflación del G_α original. En esas condiciones, la T_α sería menor.

	Gasto/GastoÓp	Población	Gasto/Población	$G_{real}-G_{ópti}$	T_{neto}
A	1,100,000	10,005	120	100,680	479,530
B	3,505,892	15,935	220		
Z	4,502,222	30,014	150		
Y	8,500,000	2,833	300		
M	1,212,121	12,121	100		
	18,920,915	70,908	266		

Una conclusión es que el dimensionamiento material como opuesto a su financiamiento, es el del Gasto y no sólo el de las *materias* competenciales salvo que se propusiera catalogar como “materia” todo el bloque de gasto dirigido a la planta burocrática territorial. En cierta doctrina se contrapone la división de tareas y el correspondiente gasto (“compensación fiscal pasiva”); frente a la cobertura de ingresos (“compensación fiscal activa”)⁴³. Según este enfoque, el sistema de equilibrio fiscal en sentido estricto se genera sobre la base de las transferencias interterritoriales dando por supuesto la “distribución originaria de tareas y

⁴³ Faltlhauser, 1.

recursos”. Esto último es el balance vertical y todas las decisiones derivadas de la facultad de legislar y administrar en tanto distribución de tareas. Habrá que añadir que siempre es posible cotejar la determinación constitucional de tareas conferidas a ente territorial; y su traducción concreta en el gasto territorial⁴⁴.

INGRESOS

Algo similar se puede hacer por el lado de los ingresos. En realidad el caso alemán gira en torno a la variable ingresos territoriales y cómo estos son garantizados vertical - como horizontalmente⁴⁵.

Partamos de la realidad pues los ingresos por impuestos propios en Bolivia no existen en el nivel departamental. Bajo esa premisa, el problema es aquí muchos de los componentes no reflejan esfuerzo alguno: items (crece vegetativamente o por arbitrio); IDH (crece según explotación). El IEHD crece según consumo. Todo ello no es óbice, sin embargo, para argumentar que se hagan proxis alternativos por ejemplo mediante impuestos indirectos y nacionales indexados por lo menos a la eficiencia de recaudación o por origen territorial. Cuando mayores sean estos factores, mayor debería ser el efecto positivo en el flujo de transferencia; o mayor el castigo, para valores de esfuerzo menores.

Si la T_{neta} es de 479 530, esta debería poder *afectarse* todavía en función de este otro lado de ajuste. Ahora bien, “afectar” no tiene que ser sinónimo de disminución de los recursos aunque ello siga siendo una opción válida. Por ejemplo en Alemania, como premio, se evita usar esfuerzos tributarios en compensaciones horizontales⁴⁶. Una salida no material: a mayor esfuerzo, menor condicionamiento; a menor esfuerzo: mayor condicionamiento. En ese caso, no se afectaría la masa pero el uso. Otro caso es que además -o mejor- se afecte la masa. En caso de que el ente α estuviera por debajo de un esfuerzo promedio/imputación promedio, el monto podría incluso bajar correlativamente (10% menos para 10% bajo promedio). Sin embargo, podría hacerse un diseño que aplique la modulación de ingresos recién para la fase ecualizadora.

En conclusión para el caso boliviano: si los entes no tienen ingresos por tributos propios, la pregunta de partida parece ser la misma: ¿Qué podrían hacer los entes con sus bases de

⁴⁴ Boothe, p. 7.

⁴⁵ Der bundesstaatliche FA, Bayerisches..., p. 5.

⁴⁶ Der bundesstaatliche FA, Bayerisches..., p. 17.

ingresos? Ello supone como dijimos averiguar en qué medida los entes están contribuyendo a incrementar marginalmente su generación fiscal. A falta de las condiciones de tributación meso, podría considerarse: a) presión fiscal promedio; b) la indexación por origen territorial; c) la eficiencia recaudatoria, todo por ente territorial.

Como no tienen impuestos propios, no quedaría otra que averiguar los márgenes de capacidad fiscal desde los impuestos nacionales. Combinando estos datos o sin hacerlo, se podría establecer un ranking de mejor a menor. Nuevamente, los mejores podrían premiarse mediante una disposición que los libere de aportar al fondo solidario (ver caso alemán); o si lo hacen, moderar su aporte en función a su éxito. Pero el castigo podría como dijimos no necesariamente traducirse en menos flujo sino en mayores proporciones de condicionamiento sobre el mismo.

La otra opción es introducir premios y castigos en las mismas fórmulas. Se podría seleccionar 8 sectores clave de lo social. Estimar el requerimiento por ente para atacar carencias, dispersión, superficie, agravamiento social y físico. Factores todos que inciden en el costo de provisión mínimo social (estamos en el mundo de la ecualización). De las disponibilidades habría que restar todo el gasto no ecualizante: inercias sectoriales en items, gastos de funcionamiento. Lo que queda compararlo con el requerimiento de ecualización. Si lo que se requiere es mayor al saldo, ese ente debe recibir transferencias de ecualización. Se podría calcular primero un monto bruto emanado de esta diferencia: 10,000,000 \$us/año pero el mismo podría ajustarse inmediatamente. Supongamos que los 10 millones vienen de haber comparado 40 millones (saldo) con 50 millones (requerimiento para ecualizar: R_e). Supongamos que con un esfuerzo fiscal promedio (F_i), lo que el ente debió tener como saldo eran 43 millones, entonces sólo recibiría 7 millones. Como el requerimiento es normalizado en su cálculo, no habría que ajustarlo.

$$T_e = [R_e - (I_r - G_i)] * F_i - F_r / F_i$$

$$T_e = [50,000,000 - (250,000,000 - 210,000,000)] * 340,000,000 - 200,000,000 / 200,000,000$$

$$T_e = (50,000,000 - 40,000,000) * 0.7$$

$$T_e = 10,000,000 * 0.7$$

$$T_e = 7,000,000$$

Podemos entonces resumir: Los entes reciben una dotación primaria. Esta no aspira a ningún efecto de equidad horizontal. Pero no tiene por ello que ser ciega pues puede

distribuirse las grandes masas tributarias nacionales por parámetros de imputación territorial (Alemania). El segundo paso sería el de asignar un primer lote de recursos por compensación no ecualizadora pero ya horizontal. Para ello se podría emplear un ajuste por población bruta (75% del IVA alemán o 92% del equivalente australiano). El tercer paso es complementar con transferencias por ecualización que serían la segunda forma de afectación horizontal. Finalmente, un fondo de transferencias condicionadas específicas.

En ese sentido, buena parte de los ingresos prefecturales se obtienen ya por efecto horizontal en cierta medida: IEHD, IDH y las mismas transferencias para items. Otros ingresos, no, como las regalías. El IEHD incorpora efectos horizontales por doble vía: población y unidad territorial, ambas tensionadas. Los otros ingresos (regalías, impuestos propios si hubiera) no vienen dados por “habitante”: simplemente fluyen; o en el caso ideal, se indexan al origen localizable de recaudación. Por ello en el balance vertical es admisible que las coparticipaciones se puedan indexar a la fuente territorial, con lo cual, dejan de ser totalmente arbitrarias. Esto sucede con el prorrateo de las masas tributarias nacionales sobre renta personal y empresas como vimos del caso alemán⁴⁷.

Se podría argumentar que transferencias de efecto horizontal son ecualizantes o por población bruta. Cuando son ecualizantes, no es suficiente la población bruta como parámetro: deben incorporar sutilezas adicionales: carencias, costos de dispersión, superficie, montañsidad, etc. Esto se refleja en la siguiente afirmación del caso australiano:

“It is important to note that only a relatively small proportion of the total GST funds are redistributed according to...Horizontal Fiscal Equalization. Of the 39 billion to be distributed to states...92% will be distributed according to population shares” (FS32:3)

La población misma puede fungir en esquemas ecualizantes como cuando sufre ajuste vía composición (viejos, indígenas como en Australia⁴⁸) en la medida en que alteran los precios de provisión; o por un criterio de “poblador refinado”⁴⁹ (que vale más para lugares aglomerados o dispersos como en Alemania). En cualquier caso, estamos aquí ya en los procesos de dimensionamiento del gasto territorial para efectos asignación horizontal

⁴⁷ Der bundesstaatliche FA, Bayerisches..., p. 5.

⁴⁸ FS4, 2.

⁴⁹

ecualizante. Al momento de proponer para el país sistemas de compensación (balance vertical) y ecualización (balance horizontal), urge saber cuánto ya se está transfiriendo como aquello o como ésto.

ANEXO

LOS INTENTOS SUDAFRICANOS DE PERFECCIONAR

TRANSFERENCIAS DE EFECTO HORIZONTAL

Desde el 2002 la Comisión sudafricana fiscal-financiera, trabajó fórmulas para repartir ingresos nacionales equitativamente hacia abajo⁵⁰. El 2000 se adelantó un método mediante el cual se procedía al cálculo de un “costo-norma” por cada sector de provisión. Luego se estimaba un producto obtenible en cada sector según los costos estandarizados.

“If one then sums across all services, it is possible to obtain an estimate of the total costs to be met by each sphere of government based on the derived average costs and chosen output standards” (FFC, p. 9)

Sin embargo, este sistema fue descartado por sus exigencias técnicas (FFC, p. 9) y se propuso diseñar mejor una “función de costo” que trazaría la curva de costos mínimos según inputs y outputs por servicio. Esto permitiría una mayor flexibilidad para estimar diversos puntos de la curva y las correspondientes alternativas de paquete por servicio sin tener que volver a buscar el “costo-norma”.

Los resultados de esta función que incorpora por tanto inputs y outputs y otros factores, arrojaría las alícuotas equitativas por provincia y por municipio⁵¹. Estos resultados serían corregidos por factores de pobreza e inequidades.

Veamos más de cerca el enfoque. Se obtiene el output por servicio deseado. Lo de “deseado” -como el caso alemán pero para la capacidad fiscal tributaria- proviene de que se agregan las metas de provisión para digamos un quinquenio obteniendo una suerte de promedio nacional. Se aplica este estándar nacional per cápita de output a cada ente

⁵⁰ FFC, p. 9.

⁵¹ FFC, p. 10.

territorial. Este dato se lo afecta con el impacto de demanda de servicios que puede tener un ente territorial con mayores proporciones de gente desaventajada (desempleados, inequidad de ingresos en los hogares, etc.). Luego se estima el costo que implican esos outputs. Se sabría entonces el “costo mínimo” que acarrearía obtener esos outputs cualificados por pobreza. Se compara esto con los gastos reales corrientes con lo cual se puede estimar la “spending deficiency”.

“This is just the difference between annual spending on each service in the current period for example 2007 and the desired least cost spending needed to achieve the future (e.g. 2010) level of output” (FFC: 11).

Esta información permite prorratear recursos por cada ente territorial, por cada servicio, atendiendo la proporción corriente/capital.

“The grants ensure that over some period of time (from 2007 to 2010) the actual levels of spending converge to the least cost level of spending needed to achieve the target outputs. Thus...how policy makers can achieve two things: increase output to achieve some nationally determined per capita standard output and at the same time push provincial and local spending to the minimum levels needed to achieve those targets” (FFC: 11).

Como ejercicio final se logra un contraste con las disponibilidades macro de dinero contante pues los resultados pueden arrojar requerimientos para los cuales no alcanzan los ingresos nacionales que se piensan distribuir que además deberán poder cubrir los costos de las funciones sólo nacionales.

FÓRMULAS VIGENTES EN EL SISTEMA DE TRANSFERENCIAS FISCALES

JOSE ANTONIO TERÁN

INTRODUCCIÓN

El informe incorpora la formalización matemática del actual sistema de transferencias fiscales y las características fundamentales en relación al logro de equilibrios fiscales.

Se han formalizado las modalidades de asignación para las fuentes más importantes de financiamiento vertical, cuidando los detalles y características de cada fuente en el contexto de un escenario poco ordenado de transferencias.

Con base en la conceptualización de equilibrios fiscales verticales y horizontales y su incidencia en la eficiencia y equidad en la asignación de los recursos en un escenario descentralizado, se incorpora una primera evaluación del sistema de transferencias.

BASE CONCEPTUAL

El sistema de transferencias fiscales está basado en una variedad de modalidades de asignación que depende de las fuentes, la temporalidad o las condiciones políticas en las cuales fueron definidas e implantadas.

El informe incorpora una primera evaluación de cumplimiento de condiciones esperadas para el logro de equilibrios fiscales, sobre las siguientes bases:

- 1) Desigual distribución de capacidad fiscal y de necesidades de gasto en un escenario descentralizado, genera problemas de equidad y de eficiencia
- 2) Equilibrio Horizontal:
 - a) Examina como deben distribuirse los recursos puestos a disposición de los gobiernos sub-nacionales, con el fin de garantizar una igualdad básica entre los mismos. El principio afirma que dos individuos con igual capacidad de pago e idénticas necesidades deben ser tratados en forma equivalente por el sector público, independientemente del lugar de residencia.
 - b) Una mala asignación genera problemas de eficiencia puesto que ciudadanos con el mismo nivel de renta tendrán un residuo fiscal más alto o más bajo según residan en territorios de mayor o menor capacidad fiscal, provocando incentivos negativos para una localización eficiente de los factores productivos.
- 3) Equilibrio Vertical
 - a) Se produce inequidad vertical cuando un nivel de gobierno en su conjunto tiene una participación inferior en el total de ingresos potenciales que en el de responsabilidad de gasto

- b) Cuando los ingresos que tiene asignados, un nivel de gobierno en su conjunto, no puede hacer frente a sus necesidades de gasto con el mismo nivel de suficiencia que otros niveles de gobierno.

RESULTADOS

- 1) En ninguno de los casos se establecen relaciones de equilibrio horizontal, considerando necesidades de gasto fuertemente asociadas a esfuerzos fiscales territoriales. Las transferencias por coparticipación de impuestos nacionales, HIPC e IDH, sus esquemas de distribución municipal incorporan únicamente criterios poblacionales que de manera indirecta aproximan una relación de necesidades de gasto.
- 2) Las transferencias verticales por regalías e IDH a las Prefecturas no responden a criterios de esfuerzo fiscal y tampoco a necesidades de gasto, su asignación depende exclusivamente del volumen de explotación de recursos naturales. Únicamente el IEHD tiene aproximaciones a necesidades de gasto, dado que la fórmula de asignación considera población como variable de distribución.
- 3) El actual sistema de transferencias fiscales verticales a las municipalidades no contribuye al logro de equilibrios fiscales horizontales, a consecuencia de la no consideración del esfuerzo tributario en la asignación de los recursos.
- 4) El actual sistema de transferencias fiscales verticales a las municipalidades, al incluir el sistema de prorrateo por población, incorpora como proxi para el dimensionamiento de gasto la distribución poblacional, provocando de manera no explícita aproximaciones al equilibrio vertical.
- 5) El actual sistema de transferencias verticales a las Prefecturas no guarda relación con las condiciones de equilibrio horizontal, al no considerar como criterios de asignación las necesidades de gasto departamental y el esfuerzo fiscal departamental.
- 6) El actual sistema de transferencias verticales a las Prefecturas no contribuye al logro de equilibrios fiscales verticales pues la asignación no guarda relación con las necesidades de gasto en este nivel de gobierno.

FORMALIZACIÓN MATEMÁTICA

FÓRMULA PARA LA DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS DE PARTICIPACIÓN POPULAR

$$PPi = \frac{20\% (\sum_i Ii - IEHD - VF) + 20\% (RA - VF - Iaa)}{\sum_i Pi} * Pi$$

Donde:

Ii = Recaudación del impuestos coparticipable i

IEHD = Impuesto Especial a los Hidrocarburos y Derivados

VF = Valores Fiscales

RA = Recaudación Aduanera

Iaa = Gastos de administración aduanera

Pi = Población del municipio i

FÓRMULA PARA EL CÁLCULO DE LA REGALÍAS PETROLERAS

De acuerdo al marco normativo establecido, para la liquidación de regalías departamentales a departamentos productores se aplica la relación siguiente

$$Rdi = \left[\frac{(W * api)}{4} - Gt \right] * Q * 11\%$$

Donde:

Rdi = Regalías correspondientes al departamento i

W = Valor mayor de Cotización petrolera WTI, publicada en el boletín Platts Oilgram Price Report

api = Poder calórico del petróleo

Gt = Gastos de transporte

Q = Cantidad producida en boca de pozo

En el caso de los departamentos de Beni y Pando la liquidación de regalías sigue la misma ecuación, bajando únicamente la alícuota al 1%. Esta liquidación se distribuye en 2/3 para el departamento del Beni y 1/3 para el de Pando.

FÓRMULA PARA DETERMINAR EL INGRESO PREFECTURAL POR EL IMPUESTO ESPECIAL A LOS HIDROCARBUROS Y DERIVADOS

Dado que:

$A = 25\% (\text{IEHD} - \text{VF}) = \text{coparticipación departamental}$

Entonces:

$B = A - (20\% * A) = \text{soporte a universidades}$

En consecuencia:

$$Ciehd = \frac{50\% * B}{9} + \frac{50\% * B}{\sum_i P_i} * P_i$$

Donde:

Ciehd = Coparticipación prefectural del Impuesto Especial a los Hidrocarburos y Derivados

VF = Valores Fiscales

Pi = Población del departamento i

FÓRMULA PARA DETERMINAR EL FONDO COMPENSATORIO DEPARTAMENTAL

Sabiendo que:

$$A = \frac{\sum_i (Rh + Rm + Rf)}{\sum_i P_i}$$

$$B = \frac{\sum_i (R_{hi} + R_{mi} + R_{fi})}{P_i}$$

Si:

$$A - B > 0$$

Entonces:

$$FCD = (A - B) * P_i$$

Donde:

Rh = Total Regalías nacionales de hidrocarburos

Rm = Total Regalías nacionales mineras

Rf = Total Regalías nacionales recursos forestales

Pi = Población del departamento i

Rhd = Total Regalías de hidrocarburos del departamento i

Rdmi = Total Regalías mineras del departamento i

Rdrf = Total Regalías forestales del departamento i

FÓRMULAS PARA DETERMINAR LAS TRANSFERENCIAS DEL IDH

El impuesto directo a hidrocarburos considera la misma base imponible que la de regalías y la alícuota del 32% se aplica al total de volúmenes o energía de los hidrocarburos producidos.

La coparticipación a nivel nacional del monto recaudado en efectivo por el Impuesto Directo a los Hidrocarburos – IDH, se aplica según el siguiente detalle de distribución:

- a) 12.5% del monto total recaudado en efectivo a favor de los Departamentos Productores de hidrocarburos, distribuidos según su producción departamental fiscalizada.

- b) 31.25% del monto total recaudado en efectivo a favor de los Departamentos no Productores de hidrocarburos, a razón de 6.25% para cada uno.
- c) Compensación adicional que el Tesoro General de la Nación (TGN) otorga al Departamento Productor cuyo ingreso por concepto de IDH sea menor al de un Departamento no Productor, con el objeto de nivelar sus ingresos a los del Departamento no Productor.

En consecuencia, la formalización matemática establecida sería:

$$IDH = CPdp + CPdnp * Comp + TGN$$

Donde

IDH = Monto de recaudación del IDH

CPdp = Coparticipación de departamentos productores

CPdnp = Coparticipación de departamentos no productores

Comp = Compensación adicional a departamentos productores cuyo IDH sea menor al de los departamentos no productores

TGN = Coparticipación del TGN

Además:

$$CPdp = IDH * 12,5\%$$

$$CPdnp = IDH * 31,25\%$$

$$Comp = IDH * \alpha$$

$$TGN = IDH * \beta$$

Donde

α = alícuota de aplicación a la compensación necesaria

β = Alícuota resultante de participación del TGN

Para la distribución a nivel departamental se aplica la regla siguiente:

- a) 56.90% para la Prefectura de Departamento.
- b) 34.48% para los Gobiernos Municipales que será asignado individualmente, de acuerdo al número de habitantes de su jurisdicción municipal establecido en el censo vigente, y
- c) 8.62% para la Universidad Pública del Departamento.

$$IDH\ dep = CPdp + CPdnp + Comp$$

Donde:

IDHdep = Coparticipación IDH por departamento

CPdp = Coparticipación de departamentos productores

CPdnp = Coparticipación de departamentos no productores

Comp = Compensación adicional a departamentos productores cuyo IDH sea menor al de los departamentos no productores

Luego:

$$IDH\ Pref = IDH\ dep * 56,9\%$$

$$IDH\ Mun = IDH\ dep * 34,48\% \frac{Pi}{\sum_i Pi}$$

$$IDH\ Uni = IDH\ dep * 8,62\%$$

Donde:

IDH Pref = Coparticipación del IDH prefectura

IDH Mun= Coparticipación del IDH municipalidades

IDHUni = Coparticipación IDH Universidad

Pi = Población del municipio

$\sum P_i$ = Población del departamento

Para la distribución a nivel del TGN se aplica la regla siguiente:

- a) 11.90% a un Fondo Compensatorio destinado a los Gobiernos Municipales y Universidades de los departamentos de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, el cual será distribuido entre los beneficiarios de acuerdo al número de habitantes de su jurisdicción municipal y jurisdicción departamental establecido en el censo vigente.
- b) El 88.10% restante, será destinado al TGN, el cual mediante asignación presupuestaria otorgará recursos a Pueblos Indígenas y Originarios y Comunidades Campesinas, Fuerzas Armadas y Policía Nacional.

En consecuencia se tendría:

$$IDH_{tgn} = C_{mun} + C_{ot}$$

Donde

IDH_{tgn} = Coparticipación IDH del TGN

C_{mun} = Compensación a municipios y universidades de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz

C_{ot} = Coparticipación indígenas, policía y fuerzas armadas

Luego:

$$C_{mun} = IDH_{tgn} * 11,9\%$$

$$C_{ot} = IDH_{tgn} * 88,1\%$$

FÓRMULAS PARA DETERMINAR LAS TRANSFERENCIAS DEL HIPC

Los recursos de condonación de deuda correspondientes al denominado HIPC II, se asignan a nivel municipal y para el financiamiento de salarios en los sectores de salud y educación, según la siguiente relación:

$$Thipc = P_{mun} + S_{es} + A_{es}$$

Donde:

Thipc = Recursos de condonación de deuda correspondientes al denominado HIPC II

Pmun = Transferencias a las municipalidades del HIPC II

Ses = Transferencias para pago de nuevos ítems en salud y educación

Aes = Transferencias a las municipalidades para mejorar calidad en servicios de salud y educación

Luego:

$$Pmun = HIPC * 65\%$$

$$Ses = HIPC * 25\%$$

$$Aes = HIPC * 10\%$$

A los efectos de establecer el porcentaje de los recursos que le corresponde a cada municipalidad, se re calcula la población del municipio correspondiente de acuerdo a la siguiente fórmula:

$$Pr = Pa * (-1) + Pb * 0 + Pc * (1) + Pd(2) + Pe(3)$$

Donde:

Pr = Población de cada municipio re calculada en función de sus índices de pobreza

Pa = Número de habitantes del municipio que corresponden a la categoría de población con Necesidades Básicas Satisfechas

Pb= Número de habitantes del municipio que corresponden a la categoría de población en el Umbral de la Pobreza

Pc = Número de habitantes del municipio que corresponden a la categoría de población de Pobres Moderados

Pd = Número de habitantes del municipio que corresponden a la categoría de población de Pobres Indigentes

Pe = Número de habitantes del municipio que corresponden a la categoría de población de Pobres Marginales

Si como aplicación de la fórmula descrita algún municipio resultará con una población re calculada negativa, se considera como población re calculada cero (0).

El 70% de los recursos HIPC II son distribuidos entre todos los Gobiernos Municipales del país de acuerdo con la proporción que corresponda a Pr de cada municipio dividida entre la sumatoria total de todas las poblaciones re calculadas.

El 30% de los recursos HIPC II son divididos en nueve (9) partes iguales para cada Departamento del país, y cada una de estas partes se distribuye entre todos los municipios de cada Departamento en la proporción que corresponda a la Pr de cada municipio dividida entre la sumatoria total de las poblaciones re calculadas de todos los municipios del Departamento.

En consecuencia las transferencias HIPC a municipalidades siguen la siguiente ecuación:

$$HIPC\ i = \frac{Pri}{\sum_i Pri} (Pmun + Aes) * 70\% + \frac{(Pmun + Aes)}{9} * 30\% * \frac{Pri}{\sum_j Prj}$$

Donde:

HIPCi = Transferencias HIPC a la municipalidad i

Pri = Población re calculada del municipio i

\sum Pri = Población total del país

\sum Prj = Población total del departamento j