



Cláusula de cesión de derecho de publicación de tesis/monografía

Yo... Karina Moreno Samz C.I. 4893741 LP
autor/a de la tesis titulada

Diseño de una fórmula alternativa de distribución de los recursos de
Coparticipación Tributaria e Impuesto Directo a los Hidrocarburos para los municipios de Bolina
mediante el presente documento de constancia de que la obra es de mi exclusiva
autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos
para la obtención del título de

Magister en Gestión de Proyectos para el Desarrollo 2015-2016
.....

En la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede académica La Paz.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Académica La Paz, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación a partir de la fecha de defensa de grado, pudiendo, por lo tanto, la Universidad utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en formato virtual, electrónico, digital u óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamo de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría Adjunta a la Secretaria General sede Académica La Paz, los tres ejemplares respectivos y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

Fecha. 24/07/2019..

Firma:

UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLIVAR
MAESTRÍA EN GERENCIA DE PROYECTOS PARA EL
DESARROLLO



UASB
Universidad Andina
Simón Bolívar

ORGANISMO ACADÉMICO DE LA COMUNIDAD ANDINA

“DISEÑO DE UNA FÓRMULA ALTERNATIVA DE
DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS DE
COPARTICIPACIÓN TRIBUTARIA E IMPUESTO DIRECTO
A LOS HIDROCARBUROS PARA LOS MUNICIPIOS DE
BOLIVIA”

TESIS DE GRADO PARA LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE
MAGISTER

AUTOR: LIC. KARINA MORENO SAINZ

TUTOR: LIC. JAIME DURÁN CHUQUIMIA

LA PAZ – BOLIVIA
MARZO 2019

DEDICATORIA

A mi abuelita Mónica, quien retrasaba su sueño hasta verme llegar a casa despues de cada clase, testigo mudo de muchos desvelos, mujer de fe y entrega a Dios que ahora me ilumina desde el cielo...

AGRADECIMIENTO

A José Antonio Moreno Villegas, mi ejemplo de vida y mentor, a Gloria Villanueva Cardozo por su especial consideración frente al recargado trabajo, a mi tutor, Jaime Duran Chuquimia por su constante y eficaz guía en el desarrollo de este trabajo y a todos los que de alguna forma colaboraron y motivaron la presentación de esta propuesta de mejora en la distribución de recursos municipales.

INDICE

DEDICATORIA	I
AGRADECIMIENTO	II
INDICE	III
INDICE DE CUADROS	VI
INDICE DE GRÁFICOS.....	VII
RESUMEN	VIII
INTRODUCCIÓN.....	XI
1 Capítulo: Aspectos generales.....	1
1.1 Antecedentes.....	1
1.2 Planteamiento del problema	2
1.3 Justificación.....	5
1.4 Delimitaciones.....	5
1.5 Hipótesis.....	6
1.6 Objetivos	6
1.6.1 Objetivo general.....	6
1.6.2 Objetivos específicos.....	6
1.7 Definición conceptual de variables.....	7
1.8 Operación de variables	7
2 Capítulo: Marco teórico	9
2.1 Marco conceptual	9
2.1.1 Concepciones teóricas sobre el modelo de descentralización	9
2.1.2 Eficiencia	15
2.1.3 Equidad	16
2.1.4 Pacto Fiscal.....	20
2.1.5 Caracterización de los desequilibrios fiscales en Bolivia	23
2.1.6 El desequilibrio vertical entre el nivel central del estado y los niveles subnacionales.....	23
2.1.7 El desequilibrio horizontal entre gobiernos subnacionales.....	26
2.2 Marco histórico	27

2.2.1	Primera etapa: Crisis Municipal	27
2.2.2	Segunda Etapa: La Reforma	28
2.2.3	Tercera Etapa: Límite y Crisis de la Reforma.....	29
2.2.4	Cuarta Etapa: Nuevo Modelo de Descentralización	30
2.3	Marco Legal.....	31
2.3.1	Constitución Política del Estado.....	31
2.3.2	Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibañez”	32
2.4	Marco Referencial.....	34
2.4.1	Proceso de Pacto Fiscal Boliviano-Propuestas.....	34
2.4.2	Experiencias Internacionales	41
3	CAPÍTULO: Marco Práctico.....	43
3.1	Coparticipación Tributaria	43
3.1.1	Descripción de los impuestos que se coparticipan	43
3.1.2	Distribución de los recursos de Coparticipación Tributaria	45
3.2	Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH).....	46
3.2.1	Descripción del IDH.....	46
3.2.2	Distribución de los recursos del IDH	46
3.3	Recursos HIPC	52
3.3.1	Descripción de los recursos HIPC.....	52
3.3.2	Distribución de los recursos HIPC	52
3.4	Evolución de los ingresos.....	53
3.4.1	Evolución de los ingresos de Coparticipación Tributaria	53
3.4.2	Evolución de los ingresos por Impuestos Directo a los Hidrocarburos.....	56
3.4.3	Evolución de los recursos HIPC	60
3.4.4	Transferencias totales del Tesoro General de la Nación	63
3.5	Recursos Específicos 2011-2017	66
3.6	Extensión Territorial.....	69
3.7	Concentración Poblacional	73
3.8	Necesidades Básicas Insatisfechas.....	75
3.8.1	Metodología de Medición Basada en Necesidades Básicas Insatisfechas	75

3.8.2	NBI Censos Nacionales de Población y Vivienda 2001 y 2012	77
3.9	Seguridad Alimentaria.....	80
4	CAPÍTULO: Propuesta de Mejoramiento	85
4.1	Esquema de la Propuesta.....	85
4.2	Fórmula de la propuesta.....	87
4.3	Aplicación de la Propuesta.....	89
4.4	Conclusiones	91
5	ANEXOS	¡Error! Marcador no definido.
6	BIBLIOGRAFÍA.....	1

INDICE DE CUADROS

Cuadro 1. Distribución de la población entre municipios.....	3
Cuadro 2. Operacionalización de los Objetivos de Estudio	8
Cuadro 3. Principales Propuestas de Redistribución de Recursos Proceso de Pacto Fiscal en Bolivia.....	37
Cuadro 4. Análisis Comparativo con Países	42
Cuadro 5. Distribución Neta de Recursos del IDH.....	51
Cuadro 6. Evolución de los Recursos de Coparticipación Tributaria por Departamento, 1994 - 2017	53
Cuadro 7. Evolución de los Recursos de Coparticipación Tributaria por Categoría Municipal, 1994 – 2017	55
Cuadro 8. Evolución de los Recursos del Impuesto Directo a los Hidrocarburos por Departamento, 2005 - 2017.....	57
Cuadro 9. Asignación Percápita de los Recursos del IDH, por Departamento,	58
Cuadro 10. Asignación de Recursos del IDH, por Categoría Municipal, 2005 – 2017.....	60
Cuadro 11. Asignación de Recursos HIPC, por Depto., 2001 – 2016	61
Cuadro 12. Asignación de los Recursos HIPC, por Categoría Municipal, 2005 – 2017	62
Cuadro 13. Asignación Percápita de Recursos HIPC, por Departamento, 2001 – 2016	63
Cuadro 14. Asignación de los Recursos TGN por Departamento, 1994 – 2017.....	64
Cuadro 15. Asignación Total Recursos TGN por Categoría Municipal, 1994 – 2017	65
Cuadro 16. Recursos Específicos de Gobiernos Municipales por Categoría, 2011 – 2017.....	67
Cuadro 17. Recursos Específicos de Gobiernos Municipales por Departamento, 2011 – 2017	68
Cuadro 18. Extensión Territorial por Departamento.....	71
Cuadro 19. Municipios con mayor extensión territorial.....	71
Cuadro 20. Municipios con menor extensión territorial	72
Cuadro 21. Municipios con Mayor Densidad Poblacional	73
Cuadro 22. Bolivia: Población Empadronada en los Censos.....	74
Cuadro 23. Componentes que determinan de las Necesidades Básicas Insatisfechas	76
Cuadro 24. Estratos de Pobreza.....	77
Cuadro 25. Bolivia: Situación de Pobreza, Censos 2001 y 2012	78
Cuadro 26. Situación de Pobreza por Departamento, Censos 2001 y 2012.....	78
Cuadro 27. Situación de Pobreza, Censos 2001 y 2012, por Categoría Municipal	79
Cuadro 28. Nueva distribución para municipios capitales y El Alto.....	89
Cuadro 29. Nueva distribución para resto de municipios	90
Cuadro 30. Nueva distribución por Categoría Municipal.....	90

INDICE DE GRÁFICOS

Grafico 1. Distribución de recursos entre municipios.....	3
Grafico 2. Distribución de Recursos de Coparticipación Tributaria.....	46
Grafico 3. Distribución de Recursos del IDH	50
Grafico 4. Evolución de los Recursos de Coparticipación Tributaria por Departamento, 1994 - 2017	54
Grafico 5. Evolución de los Recursos de Coparticipación Tributaria por Categoría Municipal, 1994 - 2017	55
Grafico 6. Evolución de la Asignación Percápita de los Recursos de Coparticipación Tributaria, 1994 – 2017.....	56
Grafico 7. Evolución de los Recursos del Impuesto Directo a los Hidrocarburos por Departamento, 2005 - 2017.....	57
Grafico 8. Recursos IDH Percápita, por Departamento, 2005 - 2017	59
Grafico 9. Recursos IDH por Categoría Municipal, 2005 - 2017.....	60
Grafico 10. Evolución de Recursos HIPC por Departamento, 2001 - 2016	61
Grafico 11. Evolución de Recursos TGN por Departamento, 1994 - 2017.....	64
Grafico 12. Evolución de Recursos TGN por Categoría Municipal, 1994 - 2017	65
Grafico 13. Evolución de Recursos Específicos por Categoría Municipal, 2011 - 2017	67
Grafico 14. Evolución de Recursos Específicos por Departamento, 2011 - 2017	68
Grafico 15. Asimetrías Transferencias vs Extensión Territorial	72
Grafico 16. Evolución de la Población Empadronada en los Censos	74
Grafico 17. Bolivia: Evolución Situación de Pobreza.....	78
Grafico 18. Evolución Situación de Pobreza por Categoría Municipal.....	79
Grafico 19. Asimetrías Transferencias Percápita y Niveles de Pobreza.....	80
Grafico 20. Esquema Diseño Metodológico del VAM 2012.....	82
Grafico 21. Indicadores VAM 2012	82
Grafico 22. Población y número de municipios por grado de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria.....	83
Grafico 23. Porcentaje de municipios por grado de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria	84

RESUMEN

La excesiva concentración de los recursos de Coparticipación Tributaria e Impuesto Directo a los Hidrocarburos provoca una ampliación de las asimetrías en el desarrollo de los municipios. En el periodo 1994 – 2017 únicamente 10 de los 339 municipios concentraron el 54% de estos recursos (Bs68.214 millones de Bs126.323 millones).

Las grandes ciudades, principalmente de municipios capitales, han ido aglutinando la mayor cantidad de la población, en desmedro de los más pequeños, esto debido a factores tales como la búsqueda de mejores condiciones de vida (servicios públicos) y empleo.

La actual fórmula de distribución de recursos (en función a la población) hace que se establezca un “encadenamiento regresivo” mediante el cual los municipios grandes reciben más recursos, por ende brindan mejores servicios, lo cual se convierte en un aliciente para que la población aumente en dichas localidades en desmedro de los municipios más pequeños, principalmente rurales.

En este contexto, el presente documento establece la concentración de la transferencia de recursos de Coparticipación Tributaria e Impuesto Directo a los Hidrocarburos entre los municipios del país en el periodo 1994 – 2017; posteriormente, a partir de los fundamentos teóricos de los conceptos de eficiencia y equidad se construye una fórmula alternativa de distribución.

Los 339 municipios del país tienen diferentes tamaños y características, mismos que por la actual forma de distribuir los recursos son clasificados por el número de habitantes: Categoría A hasta 5.000 habitantes; Categoría B de

5.001 y 14.999; Categoría C de 15.000 a 49.999, y Categoría D con población de 50.000 a más habitantes.

Al cuantificar las transferencias del Tesoro General de la Nación por categoría municipal se constata que los actuales criterios de distribución favorecen a los municipios de mayor población. En el periodo de análisis 24 municipios concentraron el 54% del total de estas transferencias, y si incluimos a los municipios de ciudades intermedias (Categoría C) esta proporción asciende a 81%.

El escenario actual está caracterizado por procesos de fuerte impacto territorial como la globalización económica, cultural y tecnológica, así como la creciente urbanización. Estos procesos, lejos de provocar una redistribución armónica de actividades, población y riqueza, tienen efectos desiguales provocando una re-jerarquización del territorio, al tiempo que una profundización de desequilibrios territoriales, con disparidades entre grandes regiones, en el interior de un mismo espacio regional y hasta en un mismo espacio urbano.

Para atenuar estas disparidades y propiciar procesos desarrollo que permitan aprovechar las potencialidades de las diferentes jurisdicciones municipales se propone que la nueva fórmula de distribución considere la extensión territorial municipal.

Otro de los indicadores que incluye la fórmula propuesta, vinculado directamente con la inversión pública de competencia municipal, está referido a las Necesidades Básicas Insatisfechas, mismo que evalúa el bienestar a partir de la infraestructura de la vivienda, niveles educativos y servicios de salud de la población.

Según este indicador son pobres los que presentan niveles de vida por debajo de las normas sobre adecuación de la vivienda, disponibilidad de servicios de servicios de agua y saneamiento, insumos energéticos (energía eléctrica y combustible para cocinar), nivel educativo y acceso a servicios de salud.

Un tercer factor está vinculado a la seguridad alimentaria, que procura que todas las personas tengan en todo momento acceso físico, social y económico a los alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfagan sus necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarias para llevar una vida sana y activa, aspecto que es incorporado a la fórmula, a través del índice de la Vulnerabilidad a la Inseguridad Alimentaria, elaborado por el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, a través del Viceministerio de Desarrollo Agropecuario con la cooperación de la Unión Europea y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) de las Naciones Unidas.

La nueva fórmula combina la eficiencia con la equidad. Un 50% es asignado capturando el criterio de que a mayor población se requieren mayores recursos y el otro 50% privilegia los recursos para que las poblaciones con mayores índices de pobreza, vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria y extensión territorial reciban más recursos.

Los resultados de la aplicación de la nueva fórmula muestran que los recursos de los municipios rurales (Categorías A, B y C) aumentan en 38%. Aspecto que les permitiría reducir las brechas de desarrollo, en la medida que al disponer de mayores recursos podrán incrementar la inversión pública y ampliar el alcance de sus políticas sociales.

Palabras Clave: Distribución, Recursos, Coparticipación tributaria, IDH.

INTRODUCCIÓN

Forma parte de la discusión actual la necesidad de realizar un pacto fiscal. La misma se debe a que las entidades territoriales autónomas (ETA) compuestas por Gobernaciones y Municipios han recibido menos recursos comparados con la gestión 2014. Año en el que el precio del petróleo se situó por encima de los USD100/barril.

Al verse con menos recursos las ETA han buscado acceder a una mayor cantidad del dinero correspondiente al Tesoro General de la Nación (TGN) administrado por el Nivel Central del Estado (NCE). Es decir, la discusión del pacto fiscal se ha centrado en plantear una nueva distribución de los recursos de coparticipación (que corresponde a impuestos al valor agregado, utilidades de las empresas y transacciones entre los más importantes).

Sin embargo, la respuesta del NCE es que dichos recursos se encuentran comprometidos para atender los salarios del sector salud, educación, policía, fuerzas armadas y las pensiones de los jubilados. Aspecto que inviabilizaría una nueva distribución de recursos entre el nivel central y las ETA.

Existe una alternativa para viabilizar el pacto fiscal que consiste en hacer una nueva distribución al interior del presupuesto correspondiente a los municipios. Esto no afecta a las obligaciones del TGN y permite que haya una mayor equidad en la distribución de recursos entre los municipios.

Sobre cómo puede realizarse esta nueva distribución versa el presente documento de investigación.

Considerando que la etapa 5 del pacto fiscal ha establecido entre sus alternativas de financiamiento el análisis de la factibilidad y las condiciones de los cambios en los criterios de distribución de los recursos de coparticipación tributaria¹, el presente trabajo de investigación pretende constituirse en un insumo para este proceso.

¹ Aprobada con Resolución del Consejo Nacional de Autonomías N° 009/2017 de 15 de noviembre de 2017, "Mandatos y Alternativas de Financiamiento".

1 CAPÍTULO: ASPECTOS GENERALES

1.1 ANTECEDENTES

A 23 años de la implementación del modelo de descentralización y a ocho de la constitucionalidad de las autonomías municipales, resulta evidente la predominancia de asimetrías entre los 339² municipios del país, mismas que se reflejan en diametrales niveles de pobreza, índices de desarrollo humano, crecimiento poblacional, entre otros.

Esta realidad nos lleva a cuestionar los criterios que son utilizados para la asignación de recursos destinados a la inversión municipal, misma que será cuantificada y utilizada para el diseño de una nueva fórmula de distribución para reducir las asimetrías en el desarrollo de los municipios.

El pacto fiscal se ha constituido en una tarea pendiente en los últimos años. El Artículo 271 de la Carta Magna establece la elaboración de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, norma que en su Disposición Transitoria Séptima señala que la propuesta técnica de diálogo para un pacto fiscal deberá efectuarse analizando las fuentes de recursos públicos en relación con la asignación y el ejercicio efectivo de competencias, considerando también las necesidades económicas y sociales diferenciadas entre departamentos.

El proceso de diálogo del pacto fiscal se constituye en un hito histórico en el debate sobre las finanzas públicas del país, y debe ser nutrido con propuestas de mecanismos y fórmulas de distribución de recursos entre las

² El 2017 tiene lugar el primer proceso de conversión de gobierno autónomo municipal a autonomía indígena originario campesina.

entidades territoriales autónomas que emerjan de análisis técnicos fundamentados en la teoría económica.

Los datos nos muestran una excesiva concentración de los recursos de Coparticipación Tributaria – CT e Impuesto Directo a los Hidrocarburos - IDH en municipios con mayor población, 10 de los 339 municipios (de ciudades capitales y El Alto) reciben el 54% de los recursos de CT e IDH, ello estaría provocando una ampliación de las asimetrías en el desarrollo de los municipios, por lo que se propone mejorar la fórmula de distribución de dichos recursos incluyendo criterios de pobreza, Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), seguridad alimentaria y territorio.

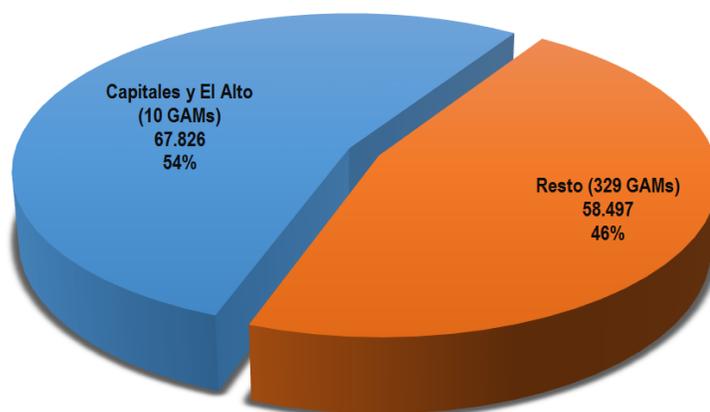
1.2 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La excesiva concentración de los recursos de Coparticipación Tributaria e Impuesto Directo a los Hidrocarburos provoca una ampliación de las asimetrías en el desarrollo de los municipios. Los recursos de CT son transferidos desde la gestión 1994 y los del IDH a partir del 2005, si tomamos el periodo 1994 – 2017 vemos que en estos 23 años los Gobiernos Autónomos Municipales recibieron recursos de estas dos fuentes por un total de Bs126.323 millones de bolivianos.

El Gráfico N° 1 muestra que en este periodo únicamente 10 municipios concentraron el 54% de los recursos de CT e IDH transferidos por el Tesoro General de la Nación. En contrapartida, 329 municipios recibieron el equivalente al 46% de los recursos.

Grafico 1. Distribución de recursos entre municipios

(En Millones de Bolivianos)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

Los 339³ municipios del país tienen diferentes tamaños y características, mismos que por la actual forma de distribuir los recursos son clasificados por el número de habitantes⁴: Categoría A hasta 5.000 habitantes; Categoría B de 5.001 y 14.999; Categoría C de 15.000 a 49.999, y Categoría D con población de 50.000 a más habitantes, como se muestra a continuación:

Cuadro 1. Distribución de la población entre municipios

CATEGORIA	Nº DE GAMs	POBLACIÓN PROMEDIO	POBLACIÓN CNPV 2012	PARTICIPACIÓN POBLACIONAL
A	63	2.750	173.249	2%
B	154	9.230	1.421.408	14%
C	98	25.357	2.484.965	25%
D	24	249.176	5.980.234	59%
TOTAL	339	29.675	10.059.856	100%

Fuente: CNPV 2012 – Instituto Nacional de Estadística INE

Elaboración propia

³ El 2017 tiene lugar el primer proceso de conversión de gobierno autónomo municipal a autonomía indígena originario campesina.

⁴ Clasificación que emana del Decreto Supremo N° 26451 de 18 de diciembre de 2001.

El cuadro expuesto denota la existencia de una gran asimetría en cuanto a la distribución poblacional entre los municipios, ya que cerca del 60% (5.980.234 habitantes) vive en 24 de los 339 GAMs (7%), correspondientes a la categoría “D”.

Las grandes ciudades, principalmente de municipios capitales, han ido aglutinando la mayor cantidad de la población, en desmedro de los más pequeños, en especial aquellos ubicados en áreas rurales, esto debido a varios factores. Entre los cuales se puede mencionar: la búsqueda de mejores condiciones de vida (mejor prestación de los servicios de salud, educación, transporte, comerciales, financieros, sanitarios, entre otros), así como de empleo.

La situación descrita se explica por el hecho de que la actual fórmula de distribución de recursos (en función a la población) hace que se establezca un “encadenamiento regresivo” mediante el cual los municipios grandes reciben más recursos, por ende brindan mejores servicios, lo cual se convierte en un aliciente para que la población aumente en dichas localidades en desmedro de los municipios más pequeños.

En virtud a lo señalado se plantea la siguiente pregunta de investigación:

¿Cómo se puede construir una fórmula alternativa de distribución de recursos correspondientes a la Coparticipación Tributaria e Impuesto Directo a los Hidrocarburos para reducir las asimetrías en el desarrollo de los municipios de Bolivia?

1.3 JUSTIFICACIÓN

Desde su creación (1994) los recursos de coparticipación tributaria se distribuyen de acuerdo a la población. La idea subyacente de esta forma de trabajo estriba en que cuanto mayor es la población, mayores necesidades tiene y por lo tanto la demanda por recursos es mayor.

Sin embargo, esta forma de distribuir los recursos ha generado nuevos problemas que tienen que ver con las asimetrías en el desarrollo entre departamentos en general y entre municipios en particular. Los tres departamentos del “eje central” La Paz, Cochabamba y Santa Cruz gozan de un desarrollo superior al nivel registrado por el resto de departamentos. Esto ha generado que existan procesos migratorios positivos hacia los tres departamentos. Aspecto que se ha hecho más crítico en periodos de crisis que han azotado con mayor fuerza a las poblaciones rurales.

Con mayor población (aspecto registrado en los Censos de 2001 y 2012) los municipios más grandes han accedido a una mayor cantidad de recursos (en términos relativos). Por tanto, se puede indicar que la fórmula de distribución ha contribuido a que los municipios “más ricos” sean más ricos y “los más pobres” sean más pobres.

Esta constatación justifica que la investigación se oriente a la generación de una nueva fórmula de distribución.

1.4 DELIMITACIONES

La investigación se circunscribe en la “economía regional del desarrollo”, concretamente en las “finanzas públicas descentralizadas” en virtud a que se

analiza la relación existente entre la distribución de recursos públicos y el desarrollo.

La investigación se realiza en el periodo comprendido entre los años 1994 y 2017. Se ubicará en Bolivia.

Considerando que la etapa 5 del pacto fiscal ha establecido entre sus alternativas de financiamiento el análisis de la factibilidad y las condiciones de los cambios en los criterios de distribución de los recursos de coparticipación tributaria⁵, el presente trabajo de investigación pretende constituirse en un insumo para este proceso.

1.5 HIPÓTESIS

Para reducir las asimetrías en el desarrollo de los municipios se debe mejorar la fórmula de distribución de los recursos de Coparticipación Tributaria e Impuesto Directo a los Hidrocarburos incluyendo criterios de pobreza (Necesidades Básicas Insatisfechas - NBI), seguridad alimentaria y territorio.

1.6 OBJETIVOS

1.6.1 Objetivo general

Desarrollar una fórmula de distribución de los recursos de coparticipación tributaria (CT) e Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) que permita reducir las asimetrías en el desarrollo de los municipios de Bolivia.

1.6.2 Objetivos específicos.

- Examinar los fundamentos teóricos de los conceptos de eficiencia, equidad, descentralización y pacto fiscal.
- Establecer la concentración de la transferencia de recursos de Coparticipación Tributaria e Impuesto Directo a los Hidrocarburos entre los municipios del país.

⁵ Aprobada con Resolución del Consejo Nacional de Autonomías N° 009/2017 de 15 de noviembre de 2017, "Mandatos y Alternativas de Financiamiento"

- Construir una fórmula alternativa de distribución de recursos de Coparticipación Tributaria e Impuesto Directo a los Hidrocarburos.

1.7 DEFINICIÓN CONCEPTUAL DE VARIABLES

Las variables que se usarán en la investigación serán las siguientes:

- ✓ Variables independientes: Población, Necesidades básicas insatisfechas, extensión territorial y vulnerabilidad acerca de la inseguridad alimentaria.
- ✓ Variables dependientes: Recursos de Coparticipación Tributaria, recursos del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH).

La idea de la investigación es relacionar la influencia de la población, necesidades básicas insatisfechas, extensión territorial y vulnerabilidad acerca de la inseguridad alimentaria sobre los mecanismos de distribución de los recursos de coparticipación tributaria y el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH).

La población se refiere a la cantidad de habitantes del país. Actualmente los recursos de CT se distribuyen de acuerdo al número de habitantes (a mayor población mayor cantidad de recursos). La propuesta consiste en analizar si al incorporar una mayor cantidad de variables se mejora la distribución. Esto en virtud a que los municipios deben atender diferentes extensiones territoriales (lo cual implica la necesidad de mayores recursos), tienen grados diversos de pobreza y enfrentan diferentes niveles de inseguridad alimentaria.

Incorporar estas nuevas variables permitirá explicar de mejor manera la distribución y por ende mejorarla.

1.8 OPERACIÓN DE VARIABLES

Se plantea la siguiente operacionalización de variables:

Cuadro 2. Operacionalización de los Objetivos de Estudio

Objetivos Específicos	Variables	Dimensiones	Instrumento de Recolección de Datos
<ul style="list-style-type: none"> - Examinar los fundamentos teóricos de los conceptos de eficiencia, equidad, descentralización y pacto fiscal. - Establecer la concentración de la transferencia de recursos de Coparticipación Tributaria e Impuesto Directo a los Hidrocarburos entre los municipios del país. - Construir una fórmula alternativa de distribución de recursos de Coparticipación Tributaria e Impuesto Directo a los Hidrocarburos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Distribución de recursos - Factores de distribución <ul style="list-style-type: none"> - Población - Superficie - Pobreza - Población - Pobreza - Territorio - Seguridad Alimentaria 	<ul style="list-style-type: none"> - Criterios de distribución de recursos de CT e IDH. - Transferencias por CT e IDH por categoría poblacional municipal y departamento - Asimetrías en la distribución de recursos. - Relación de recursos, población, superficie y pobreza. - Cantidad de habitantes por municipio - Necesidades Básicas Insatisfechas – NBI - Extensión Territorial - Índice de Vulnerabilidad a la Inseguridad Alimentaria 	<ul style="list-style-type: none"> - Investigación documental, trabajo gabinete - Estadísticas del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas - Investigación documental de datos del CNPV 2012, publicados por el INE - Investigación documental de datos del CNPV 2012, publicados por el INE - Investigación documental, trabajo de gabinete

2 CAPÍTULO: MARCO TEÓRICO

2.1 MARCO CONCEPTUAL

En esta sección se desarrolla el marco conceptual que se usa para la tesis. Para ello se revisa la literatura, con el fin de detectar, obtener y consultar la bibliografía y otros materiales que pueden ser útiles para los propósitos del estudio, así como extraer y recopilar la información relevante y necesaria que atañe al problema de investigación.

La revisión de la bibliografía relacionada y actualizada permite ubicar el tema dentro de los marcos conceptuales que contextualizan el desarrollo de la investigación y, en definitiva, ayuda a delimitar el alcance del contenido; posibilita la identificación de las semejanzas, diferencias y aportes de los conceptos, procedimientos, propuestas o interpretaciones que se elaboran.

Mediante este procedimiento se adopta una teoría, a través de la cual se analiza y discierne sobre si la teoría existente sugiere una respuesta, aunque sea parcial, a la pregunta de investigación.

2.1.1 Concepciones teóricas sobre el modelo de descentralización

Los Estados asumen diversas formas de organizarse para ejercer las funciones públicas, cada cual supone características específicas de acción política, social, económica y administrativa. La teoría señala la existencia de dos grandes grupos: los regímenes unitarios o simples y los no unitarios o compuestos. Los primeros son aquellos en los que existe un solo centro

político que cuenta con la facultad de emitir normas con rango de Ley, mientras que en los segundos existen varios centros políticos con facultad de emitir normas con rango de Ley (BARRIOS SUVELZA, 2007).

La forma de Estado adoptada por Bolivia se enmarca plenamente en el segundo grupo; ya que se constituye en un Estado Descentralizado, que reconoce cuatro tipos de autonomías, la departamental, regional, municipal e indígena originario campesina. En este contexto, es importante revisar algunas concepciones teóricas sobre la descentralización.

Richard y Peggy Musgrave (1989) distinguen tres funciones fundamentales del Estado: asignación para la provisión de bienes públicos, redistribución de ingreso y estabilidad, siendo las últimas propias (aunque no exclusivas) del nivel central, por lo que la conveniente para descentralizar es la primera.

Finot (2016) sostiene que una definición de descentralización sobre la que habría consenso sería: descentralizar es transferir decisiones sobre provisión de bienes públicos desde un gobierno central hacia gobiernos locales democráticamente electos.

Paúl Samuelson (1954) plantea la dificultad de un equilibrio competitivo óptimo en una economía de mercado por la existencia de bienes públicos, ya que los individuos no están dispuestos a revelar sus preferencias por la no exclusión del consumo de los mismos, generándose el problema del polizonte o “free rider”.

Charles Tiebout (1956) aceptó dicha proposición, sin embargo sostiene que ello no se cumplía para aquellos bienes públicos que tienen sólo ámbito local, desarrollando así el denominado “federalismo fiscal” el cual plantea que la mejor manera de asignar el gasto público es vía gobiernos locales,

toda vez que los ciudadanos revelan sus preferencias a través del voto, basado en el siguiente supuesto: “Existen diversas localidades cada una ofrece una combinación distinta de provisión de bienes públicos (gastos) e impuestos (para financiar los gastos)”.

Gracias a una serie de discusiones a la teoría de Tiebout, y por la inconsistencia de sus supuestos, se desarrolló un cuerpo teórico de las finanzas públicas locales.

Walace Oates (1969) demostró que con iguales costos para distintos gobiernos, el suministro de los bienes públicos a través de los gobiernos subnacionales promueve una mayor eficiencia del gasto público, puesto que se puede ajustar entre la preferencia de los consumidores y las cantidades de los bienes ofrecidos, y que el gobierno central establece un nivel prefijado y uniforme de producto para todas las jurisdicciones. Sostiene a la vez que la administración de la provisión de cada bien para cada conjunto geográfico permite internalizar los beneficios de dicha provisión.

Años más tarde, Vincent Ostrom, Charles Tiebout y Robert Warren (1961) plantearon que la provisión de servicios públicos, cuando la misma pueda ser circunscrita territorialmente y siempre y cuando no haya economías de escala que justifiquen una provisión descentralizada ya que los costos se distribuirán entre los ciudadanos de cada distrito, propicia una mayor correspondencia con sus preferencias.

De la teoría examinada de descentralización y las finanzas públicas es importante considerar los siguientes aspectos:

- Los procesos descentralizados serían más eficientes que los centralizados en la medida que los límites jurisdiccionales

descentralizados correspondieran a demandas territorialmente descentralizadas, que lo que implica un proceso centralizado el cual integra a todas las preferencias sin tomar en cuenta sus diferencias territoriales.

- Lo ideal para que la provisión descentralizada sea más **eficiente** que la centralizada, sería que la demanda geográficamente diferenciada de cada servicio correspondiera con una jurisdicción subnacional en la cual **cada ciudadano contribuyera en función al beneficio que recibe**, esto a la vez debe considerar la correspondencia entre la jurisdicción de cada gobierno y la demanda que satisface (tamaño óptimo de los límites políticos administrativos).
- La desventaja de la descentralización son las **disparidades en términos de ingreso** lo que según Oates se compensaría a través de **transferencias**, las cuales pueden ser condicionadas o no condicionadas, ello nos aproximaría a un concepto de **equidad**.

La descentralización adoptada por un gobierno adquiere diferentes dimensiones debido a la profundidad en la distribución territorial del poder expresado en competencias, facultades y atribuciones y la forma como éstas se financian.

Los objetivos que se persiguen con las medidas económicas son múltiples, pueden llevar muchas veces a sacrificar el bienestar de una parte de la población para mejorar la situación general (caso redistribución del ingreso).

Asimismo, se debe analizar el sistema impositivo vigente a través de los principios del beneficio y de la capacidad de pago, el primero permite revelar las preferencias de las unidades subnacionales, ya que el sistema de

tarifación tiene una relación directa entre el costo de producción y el beneficios que recibe (igualdad entre ingresos y gastos), es decir que el pago de impuestos de un individuo debe estar basado en el beneficio recibido del consumo de dichos bienes; sin embargo, no es acorde con el segundo, cuyo objetivo económico es la redistribución del ingreso, puesto que no contempla la relación directa entre pago o cobros por el beneficio recibido de los gastos del gobierno.

La teoría de la decisión pública y el federalismo fiscal nos proporcionan un marco teórico para estudiar esquemas de decisiones y gasto público, dicha teoría hace referencias a los siguientes modelos:

- Modelo Principal – Agente: Típico de un sistema unitario de gobierno, donde un gobierno central es el principal y tiene amplios poderes de control sobre las decisiones de programas y proyectos ejecutados por los gobiernos locales que son los agentes, es decir el principal realiza acciones para inducir a los agentes a tomas decisiones que le puedan favorecer. El gobierno central establece prioridades, sin embargo puede reconocer que la ejecución descentralizada sea la más eficiente.
- Modelo de Decisión Fiscal: Propio de los sistemas federales, concede a los gobiernos locales poderes en la toma de decisiones de los gastos y el incremento de los ingresos. Según esta teoría los gobiernos locales obtienen la mayoría de sus recursos de sus ingresos propios a través de sus contribuyentes.

Este modelo ofrece mejores garantías para alcanzar la eficiencia de los gobiernos locales debido a la responsabilidad fiscal; los electores

premiarán o castigarán a las autoridades de acuerdo a la evaluación de la comunidad sobre la administración de los recursos públicos

Según Oates (1972), en su Teorema de la Descentralización, la provisión descentralizada de bienes públicos será más eficiente en la medida que: (i) estas demandas diferenciadas correspondan con respectivas circunscripciones políticas de decisiones democráticas sobre provisión; (ii) las ganancias en eficiencia sean superiores a las economías de escala propias de la provisión centralizada y a los costos de internalización de externalidades, y (iii) las preferencias sean efectivamente representadas.

Cuando un país asume un proceso de descentralización, lo recomendable sobre la decisión final de qué descentralizar debería ser precedida de estudios, de manera que ésta permita alcanzar los mayores niveles de eficiencia; sin embargo, ésta decisión final le corresponde al Órgano Legislativo y está influenciada por muchos factores, entre ellos las presiones políticas de regiones, sectores económicos, entre otros.

Como se mencionó líneas arriba, otro de los objetivos fundamentales del Estado es la redistribución de ingreso, el cual se encuentra íntimamente vinculado al concepto de equidad, como principio redistributivo de insumos con el fin de hacer más eficaz el desarrollo humano y, por consiguiente, generar la anhelada igualdad de oportunidades.

En este contexto, a continuación se hará una revisión sintética de los conceptos de eficiencia y equidad.

2.1.2 Eficiencia

Con relación a cómo alcanzar la eficiencia en la provisión de bienes públicos Finot (2016) sostiene que sólo habrá eficiencia en la medida en que:

- cuando los ciudadanos expresen sus preferencias al votar, estén previamente informados sobre los beneficios y los costos futuros (endeudamiento) que cada programa les implicara en términos de tributos;
- quienes los representen y quienes ejecuten el programa de gobierno finalmente definido se ciñan a esas preferencias, particularmente en lo relativo a costos;
- y que, ya en función de gobierno, hagan una gestión transparente, brindando información inteligible; y que si consideran necesario hacer modificaciones importantes en el plan finalmente aprobado por todos los representantes, estas modificaciones importantes en el plan finalmente aprobado por todos los representantes, estas modificaciones se realicen previa consulta, señalando los beneficios y costos que tendrán para los ciudadanos.

La primera ya había sido planteada por Musgrave (1983), en el sentido en el que la provisión de bienes públicos debe estar estrechamente vinculada al esfuerzo local. La segunda fue planteada por Brennan y Buchanan (1980), quienes señalaron que las asignaciones y los impuestos con que se las financia no son decididas por planificadores benevolentes sino por políticos y funcionarios que tienen sus propios intereses, diferentes a las preferencias ciudadanas.

Por ello la escuela de la “opción pública” plantea que la forma ideal de proveerse de bienes públicos sería la opción pública local, en que los

ciudadanos deciden directamente sobre los bienes públicos de que se proveerán conociendo previamente el costo que para ellos implicaría cada bien público de que desearían proveerse.

En Bolivia, en el caso de los gobiernos autónomos municipales, estas preferencias pueden ser reveladas mediante los procesos de planificación participativa establecidos en el artículo 321 de la Carta Magna, siempre y cuando no se subordinen al respectivo Gobierno Municipal; empero la verdadera dificultad radica en la posibilidad de que la provisión de bienes se efectúe sobre la base de los aportes locales, por la capacidad recaudatoria de dichas entidades que tiene que ver con los niveles de ingreso de los ciudadanos y las características de los impuestos establecidos para este nivel de gobierno, por lo cual se estableció un sistema de transferencias del nivel central.

2.1.3 Equidad

El concepto de equidad es sumamente complejo y sus definiciones han ido variando a través del tiempo, su origen semántico arranca de distintas vertientes: la filosofía jurídica, la sociología, la economía, y la pedagogía. Este concepto se ha convertido en un principio que orienta el quehacer de la política.

La palabra equidad proviene del latín *aequitas*, que significa “igual”, sin embargo existen diferentes teorías de la justicia social, en función de cuál sea el aspecto (base de información en palabras de Sen, 1979) que se considere relevante tomar en cuenta para igualar a las personas.

“La equidad es (...) no algo diferente a la justicia, sino, con todo rigor, la justicia del caso concreto...”⁶. Platón, por su parte, también respalda esta interpretación al sostener que la equidad es un elemento de la justicia ajeno al derecho positivo.

En la actualidad, la voz “equidad” contenida en el Diccionario de la RAE señala en la acepción N° 2: “...propensión a dejarse llevar o a fallar por el sentido del deber o de la conciencia, más bien que por las prescripciones rigurosas de la justicia o por el texto terminante”⁷ de la ley”; también en su acepción N° 3: “Justicia natural por oposición a la letra de la ley positiva”.

Rawls (1999) expresa que la idea de equidad es fundamental en el concepto de justicia y destaca que los miembros de una sociedad discuten y establecen qué prácticas definirán como justas, lo cual implica que las mismas dependerán del pacto subyacente entre los individuos pertenecientes a una comunidad.

La interrogante que surge es ¿igualdad de qué?, para lo cual la teoría nos habla de la igualdad en el bienestar o “welfarismo” y la igualdad en los bienes, que abarca la concepción de “bienes primarios” de Rawls y de “recursos” de Dworkin (Fleurbaey, 1995).

El “welfarismo” plantea que el bienestar es juzgado en términos de utilidad. Se supone que la utilidad representa una medida del placer o felicidad de las personas y, dadas las dificultades que representa su medición, esta se define como una representación numérica de las elecciones observables de las personas.

⁶ Gómez Robledo, A. Opus cit., pág. 80

⁷ RAE, Diccionario de la Lengua Española. Madrid (decimonovena edición), 1970, pág. 549.

Según este enfoque, el objetivo es maximizar la suma total de utilidad, independientemente de su distribución; por lo tanto, una sociedad es injusta si sus miembros considerados en forma conjunta son menos felices de lo que podrían ser. Sen (1979) cuestiona el uso de la utilidad como medida del bienestar porque esta perspectiva no le da relevancia a los derechos y libertades, sino que los pondera indirectamente por su efecto sobre las utilidades.

Centrar la atención en condiciones de la mente, como el placer o los deseos, puede no ser apropiado cuando se intentan realizar comparaciones interpersonales de bienestar, ya que los deseos y las capacidades para disfrutar de las circunstancias se adaptan a las condiciones de vida de los individuos (Sen, 1999a).

Respecto a la igualdad en los bienes, Rawls (1971) plantea que cada persona posee su libertad y que la misma no puede verse atropellada por ningún motivo, ni siquiera en pos de aumentar el bienestar general; analiza la igualdad en función de lo que él denomina “bienes primarios”. Estos son aquellos que se supone que el hombre racional desea; incluyen derechos, libertades y oportunidades; ingreso y riqueza; y las bases sociales del respeto a sí mismo.

Por otro lado, Dworkin (1981) propone definir a la equidad como igualdad en los recursos materiales. Esto podría asemejarse a cierto tipo de “igualdad en las oportunidades”, las cuales estarían representadas por los recursos. Según este autor, existirá igualdad en los recursos cuando cada individuo esté satisfecho con su “cesta” de bienes y no prefiera la cesta de recursos de ningún otro; en dicho momento se habrá superado el “test de la envidia”.

Sen (1979) agrega a la propuesta de los “bienes primarios” las discrepancias que poseen las personas para explotar las circunstancias y oportunidades con las que azarosamente se encuentran en la vida, y su planteamiento puede verse como una extensión del de Rawls. En el análisis de Sen la base de información son las “capacidades”.

La capacidad de una persona se define como las distintas combinaciones de funciones que esta puede llegar a lograr. En este contexto, interesa el aspecto de “agencia” de los individuos, es decir, como aquel que actúa, provoca cambios y alcanza objetivos que pueden evaluarse en relación a sus propios juicios de valor, más allá de que también pueda o no existir una mirada externa.

Como puede observarse, en el enfoque de Sen, el centro está en las libertades que generan los bienes y no los bienes en sí mismos. Aquí, el criterio igualador son las “libertades fundamentales” o “capacidades” (capabilities) que tienen las personas para elegir su modo de vida, al cual valoran y tienen motivos para valorar.

Si bien el tema es complejo y apasionante, para objeto del presente documento sostendremos que la equidad es un principio asociado a la idea de igualdad contenida de manera esencial en la justicia, fin de todo derecho natural y positivo. Así la equidad se relaciona con el criterio de compensación basado en la satisfacción de necesidades básicas (vivienda, salud, educación) según las posibilidades de las poblaciones beneficiadas.

2.1.4 Pacto Fiscal

El sociólogo y filósofo polaco Zygmunt BAUTMAN sostiene que “Liberadas las riendas de la política y de las coacciones locales, la rápida globalización y la creciente economía extraterritorial producen brechas cada vez más grandes entre los ingresos de los sectores más ricos y los más pobres de la población mundial, y dentro de cada sociedad” (Zygmunt, 2015).

Estas brechas que se ahondan son incorporadas con relativa progresividad en las políticas públicas, que centran el debate en la lucha contra la pobreza, lo cual conduce inequívocamente al análisis del uso y asignación de los recursos fiscales.

Una primera aproximación la constituye la noción de pacto fiscal. La misma se inscribe en una rama más amplia denominada política fiscal. Esto es así porque se definen como funciones del sector público (Rangel, 2016) las siguientes:

- a) Asignación: Proveer de forma eficiente bienes y servicios cuyos mercados presentan fallas.
- b) Distribución: Ajustar la renta y la riqueza para asegurar ciertos niveles de equidad o justicia en la sociedad.
- c) Estabilización: Cumplir los objetivos macroeconómico.

Para ello la moderna concepción de la equidad se establece como:

“... Garantía de igualdad de oportunidades, opciones y capacidades para todos los seres humanos. Cohesión social. Respeto de los derechos humanos” (Rangel, 2016, pág. 24)

Por otra parte el pacto se entiende como un convenio solemne, estricto y condicional entre dos o más partes en el que se establece una obediencia a cumplir uno o varios acápites establecidos en un contrato formal y en el que ambas partes se comprometen a ejecutar ciertas acciones y a recibir retribuciones de la otra parte por su cumplimiento (CORDOVA LUÍS, 2016).

Por tanto en síntesis, desde el punto de vista teórico el pacto fiscal, en esencia, permitiría cumplir la función de distribución del Estado, al hacer que la renta se divida en una proporción más equitativa con el fin de generar mejores oportunidades a los individuos.

En el documento denominado “Propuesta Técnica para el Dialogo del Pacto Fiscal” se plantea la siguiente definición:

“Pacto Fiscal es el proceso de concertación e implementación de acuerdos entre el Nivel Central del Estado y las Entidades Territoriales Autónomas, con participación social de las ciudadanas y los ciudadanos para el buen uso de los recursos públicos, con el de hacer efectivo el “Vivir Bien” conforme a los principios, garantías, derechos y obligaciones establecidas en la Constitución Política del Estado”

Esta acepción se asienta en una descentralización entendida como un proceso de transferencia de competencias y recursos desde la administración central hacia administraciones subnacionales. El ejercicio de estas competencias requiere de la disponibilidad, oportunidad y adecuación de recursos financieros.

“En un sector público con niveles centrales y subcentrales de toma de decisiones sobre las políticas presupuestarias de ingresos y gastos, es decir, con diferentes niveles de gobierno con competencia sobre sus políticas

fiscales, pueden surgir problemas de desequilibrios fiscales entre las diferentes unidades de gobierno” (Aghon, 1993).

Los desequilibrios fiscales pueden ser de dos clases:

- a) Verticales, que tienen lugar cuando para el conjunto de las unidades de un nivel subcentral de gobierno existe un desequilibrio entre sus necesidades de gasto agregadas y su capacidad fiscal agregada (capacidad para disponer de recursos).

Los desequilibrios fiscales verticales se producen a consecuencia de los desajustes, o falta de correspondencia, entre la distribución vertical de competencias (y, por lo tanto, de necesidades de gasto) y la distribución vertical de ingresos tributarios potenciales entre niveles de gobierno. Eso lleva a una clara insuficiencia financiera de los gobiernos subcentrales. El desequilibrio vertical se puede corregir, entre otros instrumentos, estableciendo un sistema de subvenciones del gobierno central hacia los gobiernos subcentrales.

- b) Horizontales, que son desequilibrios fiscales entre las unidades de un mismo nivel de gobierno, a causa de la falta de correspondencia entre su capacidad fiscal y sus necesidades de gasto.

Los desequilibrios fiscales horizontales pueden tener lugar por tres causas básicas: a) diferencias entre las unidades de un mismo nivel de gobierno en la capacidad fiscal o bases imponibles por cápita; b) diferencias interjurisdiccionales en los costes unitarios de provisión de los servicios públicos; y c) diferencias interjurisdiccionales en las necesidades de provisión por cápita en los servicios públicos, por ejemplo por razones demográficas” (Bosch, 2009).

2.1.5 Caracterización de los desequilibrios fiscales en Bolivia

Los desequilibrios fiscales en Bolivia, entre los niveles de gobierno central, intermedio y municipal, responden en general, aunque con ciertas salvedades, a una lógica coherente con: el modelo de Estado y el rol de cada nivel de gobierno -delimitado por las competencias asignadas; la visión de la planificación integral del desarrollo nacional y con las particularidades propias de nuestro país, a saber, sus características económicas -como el tamaño de la economía y sus patrones productivos y de consumo- y otras como las sociales, culturales y políticas.

De tal manera, la necesaria búsqueda de una mayor equidad o mayor equilibrio fiscal, no debe sesgarse a una visión simplista de “derecho igualitario” de todos los niveles de gobierno sobre los recursos públicos nacionales, sino que deberá considerar el relacionamiento con los aspectos mencionados, como un condicionamiento imprescindible, pero de ninguna manera un limitante para no variar el actual sistema de distribución de recursos, esencialmente, de la distribución horizontal de recursos (entre los niveles de gobierno subnacionales), por las razones descritas a continuación.

2.1.6 El desequilibrio vertical entre el nivel central del estado y los niveles subnacionales

A diferencia de los países con un mayor grado de descentralización como son los federales, en los que cierto tipo de competencias como por ejemplo, las referidas a régimen judicial o régimen económico, se asignan por igual a los Estados componentes, pero pueden ser ejercidas de manera diferente, es decir adecuarse bajo una legislación propia de cada Estado, en Bolivia, obedeciendo al grado de descentralización instituido, la CPE asigna al Nivel

Central del Estado - NCE, 60 competencias entre privativas y exclusivas y adicionalmente 23 entre compartidas y concurrentes -sobre las cuales debe legislar-, comprendiendo todas ellas materias fundamentales orientadas a asegurar los derechos, deberes y garantías constitucionales de todos los bolivianos, traducidos en última instancia en el desarrollo integral del Estado, pero con un carácter unitarista, es decir que dichas competencias se desarrollen de la misma manera y bajo las mismas condiciones en todo el territorio nacional.

Esta es la premisa que fundamenta la necesidad de un mayor financiamiento para el NCE en relación a los niveles subnacionales. La magnitud de dicha necesidad se refleja en el costo económico de ejercer las facultades (conjunto de responsabilidades, atribuciones y funciones) inherentes a todas estas competencias y de manera especial aquellas facultades ejecutivas, a través de las cuales el NCE debe materializar, mediante la inversión pública, las políticas de desarrollo establecidas en la respectiva legislación sectorial.

Ahora bien, la responsabilidad del NCE de asegurar la realización gradual de la premisa planteada y la necesidad de un mayor financiamiento relativo, se sustenta en las siguientes variables, mismas que pueden afectarse en tanto sean influenciadas por el supuesto de una mayor descentralización fiscal:

- a) La reserva para el NCE de la mayor proporción de la fuente de financiamiento más estable: La necesidad de liquidez inmediata del NCE que le permita financiar el gasto relacionado a derechos fundamentales de la población, como son educación y salud y funciones esenciales del Estado, como la seguridad interna y externa requiere un acceso prioritario, a la fuente de financiamiento más estable, como es la coparticipación de los impuestos nacionales, que son aquellos con mayor capacidad recaudatoria y cuyo rendimiento -

tendencialmente estable- depende principalmente de las condiciones internas de la economía y no así de variables exógenas, como es el caso de las materias primas exportables sujetas a la variabilidad de sus precios internacionales.

- b) La mayor carga competencial y el tipo de competencias que debe asumir el NCE:

La mayor cantidad de competencias asignadas al NCE, que establecen los regímenes y políticas generales a nivel nacional, por ejemplo, sobre derechos y deberes de las personas, la economía y sus sectores, planificación del desarrollo del Estado, requieren para su ejercicio una mayor inversión de recursos en relación a las competencias de los niveles subnacionales.

- c) Características geográficas de cada jurisdicción y condiciones de acceso:

La responsabilidad del NCE de asegurar las garantías constitucionales y los derechos fundamentales como los servicios básicos, a aquellas poblaciones establecidas en jurisdicciones territoriales más remotas y con condiciones de acceso más difíciles, requerirán de mayores recursos de inversión, por los costos de implementación más elevados, como ser por transporte o por mayor cantidad de insumos.

- d) Las concepciones políticas divergentes pueden inviabilizar la transferencia o delegación de competencias desde el NCE:

En contraste con otros países, donde las diferencias culturales, sociales y políticas son desplazadas por la visión consensuada del

desarrollo, en Bolivia, aún subsiste la irracionalidad de algunas concepciones políticas que tienden a favorecer intereses individualistas y particulares, en lugar de su adherencia a una política estatal bajo la forma de un proyecto común de desarrollo. Por tanto, se desvirtúa, de esta manera la alternativa de transferencia o delegación de competencias desde el NCE y la consiguiente descentralización de mayores recursos públicos, al existir el riesgo de que dichos recursos no cumplan con su finalidad que es contribuir a mejorar sosteniblemente el bienestar de toda la población.

2.1.7 El desequilibrio horizontal entre gobiernos subnacionales

A diferencia del desequilibrio vertical con el NCE, los desequilibrios horizontales entre los gobiernos subnacionales son más flexibles a su achicamiento, porque en general, el ejercicio de sus competencias, no es susceptible a una afectación similar de las variables planteadas en el caso del NCE, debido a que su alcance concierne exclusivamente a la autonomía de cada jurisdicción territorial.

Estos desequilibrios horizontales, en Bolivia, se generan principalmente por las variables de residencia de recursos naturales explotables (mayor producción) y por la de mayor demografía. Resulta entonces pertinente el planteamiento para incluir otras variables de distribución que permitan una “ecualización” de la distribución de recursos al interior de cada nivel de gobierno.

2.2 MARCO HISTÓRICO

El proceso de Descentralización en Bolivia puede ser clasificado en cuatro etapas o fases:

2.2.1 Primera etapa: Crisis Municipal

“El desarrollo de las ciudades en Bolivia no ha seguido el patrón de la mayoría de los países de América Latina en lo que se refiere a la formación de aglomeraciones urbanas de carácter macrocefálico y con alto poder de absorción”. Se ha generado un desarrollo heterogéneo de las distintas ciudades que conforman un corredor entre el occidente y el oriente del país. El Oriente se vio favorecido por las políticas post- revolución nacional (1952), y el Occidente por la articulación al sistema financiero mundial.

Por otro lado, el desmesurado crecimiento de la población urbana sobrepasó la capacidad de control y regulación que hasta ese momento tenían las ciudades centrales, éstas no estaban preparadas para incorporar a la nueva población otorgándoles oportunidades de empleo, suelo para la vivienda, servicios básicos, equipamiento, ni la infraestructura mínima para su reproducción cotidiana.

El excesivo centralismo de la política estatal había causado una ausencia de autonomía de los gobiernos locales y la escasa atención a los requerimientos municipales, en este contexto existía:

- La imposición de autoridades edilicias desde el Gobierno Central con fuerte dosis de clientelismo y prebendalismo.
- Escasez de recursos económicos para la gestión municipal, por lo tanto, incapacidad económica del Estado para satisfacer las

constantes necesidades urbanas, sobre todo las de los sectores más carenciados.

- Relación Sociedad – Estado mediada por el autoritarismo.

Todos estos factores desembocan en una crisis municipal que llega a un punto neurálgico en la década de los 80; sin embargo, esta crisis municipal se encontraba estrictamente vinculada a factores de orden político.

La Democratización del Estado, desde al año 1978, fue impulsada principalmente por los sectores populares, quienes demandaron consecuentemente el fin de los regímenes dictatoriales y el inicio de la era democrática; sin embargo en los gobierno locales, desde el año 1985, la demanda por la democratización fue impulsada a iniciativa de los sectores dominantes de la sociedad.

A tal iniciativa se suman las organizaciones de pobladores (juntas de vecinos) que demandaban participación en la gestión municipal, identificación plena con el proceso democrático abierto y el apoyo a los sectores empobrecidos.

Por otro lado, también existía el debilitamiento político institucional de los gobiernos locales, puesto que el Gobierno Central había asumido una serie de atribuciones municipales, falta de representatividad del Alcalde, cuya gestión se hacía ineficaz en lo social y en lo técnico.

2.2.2 Segunda Etapa: La Reforma

En 1985, el Congreso Nacional aprueba la reforma, con la sanción de la Ley Orgánica de Municipales, que contemplaba:

- La autonomía del Gobierno Municipal
- La realización de elecciones municipales periódicas

- Legitimar a los gobiernos locales a través de la constitución de un órgano representativo como es el Concejo.

Esta reforma reflejaba algunos aspectos de lo que podrá ser un proceso descentralizador del Estado; sin embargo no está inscrito en un proceso global de descentralización y no fue planteado así; si bien plantea la delegación de algunas competencias, no les transfiere recursos necesarios para su cumplimiento.

2.2.3 Tercera Etapa: Límite y Crisis de la Reforma

La reforma municipal tropezaba con importantes limitaciones de carácter estructural y político como ser:

- La excesiva dependencia del gobierno local respecto al central
- Ausencia de modernización del aparato municipal; toda vez que no contaban con los medios y recursos requeridos para su ordenamiento interno.
- Inexistencia de mecanismos de control social y de participación ciudadana; si bien se reconoce a las organizaciones de base (juntas de vecinos y comités cívicos), no existía reglamentación o mecanismos que hagan efectiva la participación.
- Las políticas asumidas por el Gobierno Central constituían límites estructurales que impedían el ejercicio real de la autonomía económica, ya que la concepción de un nuevo modelo económico fijaba la reducción del gasto fiscal y sentaba la base para la modificación del comportamiento tributario.

2.2.4 Cuarta Etapa: Nuevo Modelo de Descentralización

El nuevo modelo de descentralización implantado en Bolivia a partir de la Ley de Participación Popular N^o 1551 de 15 de abril de 1994 y la Ley de Descentralización Administrativa N^o 1654, es resultado de una serie de políticas impulsada por el Programa de la Agenda 21, cuya prerrogativa principal es el concepto de Desarrollo Sostenible.

La denominada “Agenda 21” planteó un proceso de redefinición del rol del Estado y de los actores sociales, de democratización de las decisiones de políticas y transferencia del poder político y económico a las organizaciones sociales de base.

El proceso de planificación para el desarrollo sostenible reconoce tres factores fundamentales:

- El mercado como elemento principal de la asignación de recursos.
- La sociedad civil organizada y participativa, en un proceso permanente de interrelación con el Estado al definir los objetivos de desarrollo y la formulación de políticas públicas.
- El Estado como elemento facilitador del proceso de cambio de integración social y preservación del bienestar colectivo.

La municipalización significó un proceso de descentralización en los siguientes ámbitos:

- Descentralización política: Autoridades municipal elegidas por sufragio universal, sin dependencia del nivel central y capacidad normativa para el ejercicio de sus competencias.
- Descentralización económica: Transferencia de recursos de Participación Popular (20% de los ingresos tributario nacionales), e

impuestos, tasas y patentes como recursos de dominio municipal; ambos a ser utilizados en forma autónoma.

- **Descentralización Administrativa:** Facultades para administrar competencias ampliadas a los sectores de salud, educación deportes, cultura caminos vecinales y riego.

Este proceso se vio fortalecido por la asignación de nuevos recursos como los del Alivio a la Pobreza (Dialogo Nacional 2000) y el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (2005), mismos que fueron acompañados de competencias, hasta llegar a la Nueva Constitución Política del Estado (2009) que define un catálogo competencial y otorga la cualidad legislativa a los gobiernos municipales, reconociendo la “autonomía”.

2.3 MARCO LEGAL

2.3.1 Constitución Política del Estado

La actual Constitución Política del Estado fue aprobada en febrero de 2009 en un proceso complejo de negociación, ésta norma suprema establece que Bolivia se constituye en un Estado Unitario, así como descentralizado y con autonomías. En su articulado dispone:

Artículo 271.- I. “La Ley Marco de Autonomías y Descentralización regulará el procedimiento para la elaboración de Estatutos autonómicos y Cartas Orgánicas, la transferencia y delegación competencial, el régimen económico financiero, y la coordinación entre el nivel central y las entidades territoriales descentralizadas y autónomas”.

Artículo 272.- “La autonomía implica la elección directa de autoridades por las y los ciudadanos, la administración de recursos económicos, y el ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva, por los órganos del gobierno autónomo en el ámbito de su jurisdicción y competencias y atribuciones”.

2.3.2 Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Babiñez”

La Ley N° 031 de 19 de julio de 2010, Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Babiñez” sostiene que el régimen de autonomías tiene como fin distribuir las funciones político-administrativas del Estado de manera equilibrada y sostenible en el territorio para la efectiva participación de las ciudadanas y ciudadanos en la toma de decisiones, la profundización de la democracia y la satisfacción de las necesidades colectivas y del desarrollo socioeconómico integral del país.

El Artículo 8 de la citada Ley señala como función general de la autonomía municipal “impulsar el desarrollo económico local, humano y desarrollo urbano a través de la prestación de servicios públicos a la población, así como coadyuvar al desarrollo rural”.

El Artículo 105 determina los recursos de los Gobiernos Autónomos Municipales, siendo estos:

1. Los impuestos creados conforme a la legislación básica de regulación y de clasificación de impuestos⁸.

⁸ La legislación básica fue establecida con Ley N° 154 de 14 de julio de 2011, de Clasificación y Definición de Impuestos y de Regulación para la Creación y/o Modificación de Impuestos de Dominio de los Gobiernos Autónomos.

2. Las tasas, patentes a la actividad económica y contribuciones especiales de carácter municipal
3. Los ingresos provenientes de la venta de bienes, servicios y la enajenación de activos.
4. Los legados, donaciones y otros ingresos similares.
5. Los créditos y empréstitos internos y externos contraídos de acuerdo a la legislación del nivel central del Estado.
6. Las transferencias por coparticipación tributaria de las recaudaciones en efectivo de impuestos nacionales, según lo establecido en la presente Ley y otras dictadas por la Asamblea Legislativa Plurinacional.
7. Las transferencias por participaciones en la recaudación en efectivo del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), previstas por ley del nivel central del Estado.
8. Aquellos provenientes por transferencias por delegación o transferencia de competencias.
9. Participación en la regalía minera departamental, de acuerdo a normativa vigente, para municipios productores.

En el periodo 2005 – 2016, los ingresos de los Gobiernos Autónomos Municipales provenientes de transferencias del Tesoro General de la Nación (TGN) por concepto de Coparticipación Tributaria, Impuesto Directo a los Hidrocarburos IDH y Diálogo Nacional 2000 HIPC representaron más de dos tercios (77%) de los recursos que administran estas entidades, situación que denota una alta dependencia de estas fuentes de financiamiento.

De acuerdo a los datos de transferencias del TGN de las tres fuentes señaladas, en los años 1994 – 2017 los recursos recibidos por los GAMs ascendieron a Bs132.400 millones, de los cuales el HIPC apenas representó el 4,6%, mismo que se distribuía en base a criterios de pobreza, matrícula

escolar y número de habitantes, sin embargo de acuerdo al Artículo 7 de la Ley N° 2235, estos recursos fueron desembolsados en un periodo de quince (15) años, finalizando el 2016.

2.4 MARCO REFERENCIAL

2.4.1 Proceso de Pacto Fiscal Boliviano-Propuestas

En cumplimiento a lo dispuesto por la Disposición Transitoria Décima Séptima de la Ley N° 031, el proceso de diálogo del pacto fiscal se realizó en el marco de una metodología ordenada, aprobada por el Consejo Nacional de Autonomías⁹ (CNA), instancia conformada por autoridades del nivel central y de los gobiernos subnacionales.

En este proceso se definieron cinco etapas, cada una con un objetivo específico. La primera, denominada “Preparatoria”, permitió definir los aspectos institucionales, administrativos, logísticos y de coordinación entre los miembros del CNA.

La etapa dos: “Socialización”, tuvo como objetivo difundir ampliamente a la sociedad civil la información sobre el uso y destino de los recursos públicos en los diferentes niveles de gobierno. La etapa tres: “Priorización de Agendas”, estuvo dirigida a la construcción de una agenda territorial productiva y social en el marco del ejercicio competencial y del sistema de planificación integral del Estado (SPIE).

⁹ Su composición y funcionamiento se hallan definidos en los Artículos 122, 123 y 214 de la Ley N° 031. El Artículo 123 fue modificado por la Ley N° 705 de 05 de junio de 2015.

En la etapa cuatro: “Asignación e Inversión Efectiva” se identificaron los factores críticos de carácter externo e interno (legales, institucionales y administrativos) que afectan a la gestión y administración pública, y se propuso una adecuación normativa y mecanismos o procedimientos orientados a mejorar la gestión pública.

Finalmente, en la quinta etapa: “Análisis de las fuentes de recursos”, se elaboró un diagnóstico de las fuentes y usos de los recursos públicos actuales, y se identificaron 25 mandatos y alternativas de financiamiento, orientados al incremento de los recursos disponibles en todos los niveles de gobierno; sin embargo, debido a que no se alcanzaron los consensos sobre las propuestas de reforma normativa del régimen económico financiero, su implementación tiene un retraso considerable¹⁰, impidiendo el avance de los consensos derivados de las etapas previas.

(Diego Andrés Chavez Rodriguez, 2016) señala que en el recorrido de las etapas del Pacto Fiscal se presentaron más de una treintena de propuestas, que pueden ser clasificadas en tres tipos:

- Propuestas sobre distribución de recursos públicos
- Propuestas sobre modificación del modelo de gestión pública
- Propuestas sobre metodologías de debate

En lo que al presente trabajo de investigación concierne, se encuentran las primeras, no obstante se limitaron a proponer una redistribución entre niveles de gobierno (Del Nivel central al subnacional), sin cambios relevantes en los

¹⁰ La Resolución del CNA 10/2018 de 07 de marzo de 2018, instruye a la Secretaría Técnica del CNA la elaboración del cronograma de acuerdos generados en las Etapas del Proceso de Diálogo del Pacto Fiscal, para operacionalizar e implementar sus mandatos y la proyección de las normativas correspondientes, otorgando un plazo de 90 días, luego de lo cual se debatirán las propuestas del régimen económico financiero. La Resolución del CNA 11/2018 de 12 de septiembre de 2018, aprueba los plazos y contenidos del Acta N° 016/2018 de la Comisión Técnica de Pacto Fiscal, que establece el cronograma de implementación de las Comisiones Técnicas y temáticas a ser abordadas en ellas (conforme a las 25 alternativas de financiamiento), así como el desarrollo de reuniones preparatorias previas, mismos que iniciarán desde la tercera semana de octubre de 2018.

criterios de asignación, denotando su propia inviabilidad porque los tres niveles de gobierno sostienen que los recursos de los cuales participan son insuficientes para las competencias bajo su responsabilidad.

A continuación se expone un cuadro con las características más relevantes de las principales propuestas:

Cuadro 3. Principales Propuestas de Redistribución de Recursos Proceso de Pacto Fiscal en Bolivia

PROPONENTE	PROPUESTA DE REDISTRIBUCIÓN DE RECURSOS	ANÁLISIS
Comité Pro Santa Cruz	<p>PROPUESTA PARA POLÍTICA DE INGRESOS Y PRESUPUESTARIA</p> <ul style="list-style-type: none"> - Llegar a un acuerdo de estabilidad de transferencias, definir las mismas por Ley. - Derogar las Disp. Transitorias Tercera, Cuarta, Séptima y Octava de la Ley 031. - La Coparticipación Tributaria se calcule sobre el total de recaudación, incluyendo Notas de Crédito Fiscal (NOCRES). - Fijar criterios para la emisión de NOCRES (como un máximo de 5% sobre el total de impuestos coparticipables), modificar su distribución de la siguiente manera: 18% GADs, 25% GAMs, 7% Universidades y 50% TGN. 	<p>La redistribución porcentual de Coparticipación Tributaria, es inviable considerando las obligaciones del TGN en el financiamiento de los sectores de Salud, Educación, Policía, Fuerzas Armadas y Pensiones (inflexibles a la baja), salvo que parte de estos recursos pasen a la administración subnacional incluyendo la competencia, lo que incrementaría su costo por la imposibilidad de la aplicación de economías de escala, teniendo un efecto nulo en el fortalecimiento fiscal de las autonomías.</p> <p>Las NOCRES se utilizan cuando existen deudas de entidades estatales con impuestos internos (actual Servicio de Impuestos Nacionales); a través de estos instrumentos se evita que el Tesoro General de la Nación, tenga que desembolsar recursos efectivos para pagar dichas deudas. Su distribución además de ser compleja, ocasionaría un efecto final negativo, toda vez que su emisión por parte de las entidades autónomas reduciría la recaudación en efectivo, por tanto menos recursos se transferirían a estas.</p>
Carlos Barbery - Contacto Económico	<p>Entidades Territoriales Autónomas</p> <p>a) <u>Fondo de Compensación</u>.- La distribución se realizará inversamente proporcional a la población total de cada Gobierno Territorial Autónomo (sea Departamental, Regional, Municipal o Indígena), es decir quienes tengan menor población recibirán mayores recursos respecto a los que tengan mayor población.</p> <p>b) <u>Demás Entidades</u>: La alícuota a distribuir será en función del Índice de Desarrollo Humano, es decir quienes tengan menores indicadores de desarrollo humano recibirán más recursos. Sin embargo, la distribución considerará el nivel poblacional de las ETAs sugiriendo la asignación de mayores recursos a los municipios con mayor población, tomando los siguientes criterios:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Municipios que tendrían un crecimiento poblacional superior al crecimiento poblacional nacional, 2) Municipios que tendrían un crecimiento poblacional alrededor aproximado de +/- 2.5%, y 3) Municipios que tendrían un decrecimiento poblacional. 	<p>La propuesta es imprecisa, si bien señala un cambio en el criterio de asignación no establece las fuentes del “Fondo de Compensación para la implementación de las Autonomías”, se limita a señalar que los departamentos menos poblados tendrían que recibir los mayores recursos, sin ningún indicador que identifique la necesidad de estos recursos. Con esta propuesta la Gobernación de Tarija que es la que administra los mayores recursos departamentales debido a su participación de las regalías hidrocarburíferas, recibiría aún mayores recursos por poseer la tercera menor población del país, ahondando las asimetrías entre departamentos.</p> <p>Con relación a la distribución de recursos a los municipios en proporción a las Necesidades Básicas Insatisfechas, que al mismo tiempo considere el crecimiento poblacional, al no haberse construido un factor que permita considerar ambos factores, carece de medición y en consecuencia de aplicabilidad.</p>

PROPONENTE	PROPUESTA DE REDISTRIBUCIÓN DE RECURSOS	ANÁLISIS
Fundación Jubileo	<p>1.- Superación del régimen de coparticipación (Establecer un régimen de reparto, de una canasta de impuestos amplia, que tome en cuenta todos los niveles de gobierno, en base a criterios de equidad y ejercicio competencial. La fórmula de distribución debe ser simple para que sea efectivo el desembolso de recursos en forma automática a los diferentes entes coparticipantes, además de contar con un sistema de conciliación transparente y ágil).</p> <p>2.- Ordenamiento de las fuentes de financiamiento (Redefinir el uso de los distintos recursos, utilizando aquellos permanentes para programas permanentes, y aquellos volátiles para programas específicos).</p> <p>3.- Reparto de recursos hidrocarburíferos y mineros (establecer un régimen de distribución de las regalías hidrocarburíferas y mineras, además del IDH, que beneficie a todos los niveles de gobierno).</p> <p>4.- Transferencias por resultados (Definir criterios de distribución de recursos fiscales que superen la visión territorial causante de desequilibrios horizontales, estableciendo un régimen que considere el esfuerzo fiscal y otras variables medibles.).</p> <p>5.- Fondos de compensación transitorios (Crear fondos de compensación para las entidades territoriales autónomas, que tengan un carácter transitorio hasta haber alcanzado niveles de desarrollo similar al resto de entidades en determinados sectores, sujeto al cumplimiento de metas de esfuerzo propio).</p>	<p>Sugiere diferentes criterios de distribución, pero no señala los elementos necesarios para construir un nuevo factor. Sostienen que la fórmula debería ser simple, pero al mismo tiempo señalan que las transferencias deberían ser por resultados, premiando el esfuerzo fiscal, empero esta tarea es compleja y casi imposible de aplicar por las características de la recaudación tributaria y las asimetrías entre entidades territoriales (concentración urbana).</p>
Fundación Milenio	<p>Más que una propuesta específica de distribución, se centra en los aspectos que deben considerarse en el proceso de dialogo Pacto Fiscal, señalando que existen dos alternativas que son excluyentes una de la otra:</p> <p>1. La centralización de ingresos y gastos, es decir, el gobierno central recauda y gasta, lo que significa devolverle atribuciones y competencias al gobierno central.</p> <p>2. La descentralización tanto de gastos como de ingresos, que implique la autonomía fiscal, no sólo en el cobro de impuestos sino que permita que los recursos actuales sirvan para generar ingresos propios.</p>	<p>En el marco de los artículos 302 de la CPE y 114 de la Ley Marco de Autonomías, se reconoce la obligación legal e ineludible que tiene el Gobierno Central de respetar la autonomía, en el entendido de que no corresponde retroceder y sobrepasar el mandato de la población en su petición de administrar sus recursos para que se pueda promover el desarrollo económico armónico de departamentos, regiones, municipios y territorios indígena originario campesinos, dentro de la visión cultural económica y productiva de cada entidad territorial autónoma.</p>
GAD de Santa Cruz	<p>La propuesta incluye los siguientes aspectos:</p> <p>Calcular la Coparticipación Tributaria sobre el total de la recaudación de los 7 impuestos establecidos por normativa vigente y modificar su distribución de la siguiente manera: 20% GADs, 23% GAMs, 6% Universidades, 1% Pueblos Indígenas y 50% TGN. -</p> <p>Incluir las Notas de Crédito Fiscal en la coparticipación del IEHD y distribuirse sobre el total recaudado y no sobre el efectivo.</p> <p>Tomar bajo responsabilidad departamental todas las transferencias del Nivel Central a las ETAs por concepto de transferencias para gastos específicos (salud, renta dignidad, educación, entre otros).</p> <p>Consolidar las Transferencias del IDH, como mecanismo compensatorio a los departamentos más pequeños.</p>	<p>La modificación del cálculo y distribución de los recursos de Coparticipación Tributaria afectaría al TGN disminuyendo su participación de 74,65% a 50% de recursos percibidos por este concepto. Propuesta inviable por lo señalado en la primera propuesta de este cuadro, así como lo explicado para las Notas de Crédito Fiscal (La Sentencia Constitucional 1007/2002-R de fecha 16 de agosto de 2002, de petición de la Universidad Autónoma Juan Misael Saracho de coparticipar NOCRES al Ministerio de Hacienda se declara improcedente).</p> <p>Consolidar las transferencias del IDH para un fondo de compensación, puede ocasionar dificultades al financiamiento de muchas competencias actuales, su consideración implica un análisis profundo.</p>

PROPONENTE	PROPUESTA DE REDISTRIBUCIÓN DE RECURSOS	ANÁLISIS
GAD DE LA PAZ (Patzy - Yaksic)	La asignación de recursos correspondientes a Coparticipación Tributaria (CT) en un 4% a nivel nacional o el 15% de lo que tributa el Departamento de La Paz.	La propuesta unilateral del cambio en la distribución de los recursos de CT implicaría disminución para los demás beneficiarios (menos recursos para otros departamentos o en su defecto al TGN), situación que podría conducir a conflictos sociales a nivel nacional; adicionalmente, habrá que contemplar con la propuesta de distribución de recursos qué ajustes se realizarán con relación a la asignación de competencias y responsables, velando por la satisfacción de la población.

Finalmente, Ivan Finot (2016) presenta una interesante propuesta de distribución de recursos ligada a los fines del gasto, que busca conciliar eficiencia con equidad, para lo cual señala que se deben distinguir los bienes territoriales de los sociales, siendo los primeros aquellos que tienen una demanda plenamente diferenciada, cuya asignación debe estar ligada al esfuerzo fiscal local, medido como recaudaciones en relación a los niveles de ingreso de los respectivo ciudadanos, para lo cual sería necesario que los gobiernos municipales tengan la libertad para fijar alícuotas dentro de ciertos rangos e instaurar contribuciones en dinero para quienes no realizan aportes comunitarios.

En cambio, los bienes sociales como salud y educación, deben ser garantizados en condiciones mínimas a todos los habitantes, y aunque puedan ser financiados parcialmente por las comunidades locales, el gobierno central debería completar lo que faltara tomando en cuenta el costo de provisión, a través de fondos concurrentes a los que los gobiernos subnacionales aportarían determinados porcentajes de sus ingresos, cuya administración sería sectorial.

Si bien esta propuesta contiene un amplio efecto redistributivo, su aplicación es compleja e implica una serie de reformas que garanticen fuentes estables a los niveles subnacionales, especialmente en el nivel departamental cuyos principales ingresos provienen de la explotación de materias primas de la región, regalo de la naturaleza que no guarda ninguna relación con la población que debe recibir los bienes públicos.

Otro aspecto que no toma en cuenta el autor es que existen poblaciones rurales donde el esfuerzo fiscal es casi nulo, lo que ocasionaría que se limite la provisión de los denominados bienes territoriales, haciendo que las brechas con los centros urbanos se ahonden.

2.4.2 Experiencias Internacionales

Es importante la comparación internacional, tanto se tome en cuenta países que atravesaron por procesos de descentralización y países que fueron estudiados por teóricos de las finanzas públicas, que se presentan casi siempre como importantes referentes.

Las normas de diferentes países reconocen que elementos como la insularidad, pobreza, la geografía montañosa de una jurisdicción, o las distancias entre las comunidades afectan la capacidad de los gobiernos subnacionales para prestar servicios en condiciones de equidad, por lo que normalmente es el Estado el que provee recursos en forma de transferencias o fondos de ecualización para aminorar los efectos negativos de estas condicionantes.

En base a la revisión de experiencias internacionales, se presenta un resumen agregado de los criterios utilizados en países seleccionados que atravesaron por procesos de descentralización. Se aprecia que en la mayoría de los países, se utiliza a parte de la población otros criterios de distribución.

En base a esta revisión, se puede advertir la necesidad de complementar el criterio poblacional utilizado para la distribución de recursos a los niveles subnacionales, con variables que sean representativas y reflejen la realidad nacional tomando como base los principios de equidad y solidaridad.

Cuadro 4. Análisis Comparativo con Países

Detalle / País	Alemania	Brasil	Colombia	Ecuador	España
Tipo de Estado	Federal	Federal	Descentralizado	Descentralizado	Autonómico
Fondos		Fondo de Participación de los Estados (FPE) Fondo de Participación de los Municipios (FPM)			Fondo de Garantía de Servicios Públicos (FGSPF). Fondo de Cooperación (FDC). Fondo de Competitividad (FC).
Origen de los recursos	Recaudación impositiva (por impuesto a la renta, impuesto a las sociedades, impuesto sobre el valor añadido)	Recaudación bruta de impuestos sobre la renta de personas físicas y jurídicas	Sistema General de Participaciones (SGP) – Sectorial, que proviene de los ingresos corrientes de la Nación.	Los GAD participan del 21% de los ingresos permanentes y del 10% de los no permanentes del PGE	FGSPF: 75% de los tributos cedidos y 5% de los recursos adicionales. FDC y FC: recursos adicionales que aporta el Estado
Criterios utilizados	Población Ingreso medio por habitante Pobreza Capacidad financiera	FPE: Directamente proporcional a la superficie FPM: Población y el inverso de la renta per cápita.	Déficit de cobertura (35%) Población atendida y balance de esquema solidario (30%) Pobreza (20%) Eficiencia en gestión sectorial (10%) Esfuerzo por ampliación de cobertura (5%)	Tamaño de la población Densidad poblacional Necesidades Básicas Insatisfechas Logros en mejoramiento de los niveles de vida Capacidad Fiscal Esfuerzo Administrativo Cumplimiento de Metas	FGSPF: población ajustada por: Población sanitaria protegida Menores de 16 años Mayores de 65 años Superficie Dispersión Insularidad Población FDC: Población ajustada Distancia PIB respecto a la media FC: Población ajustada

Fuente: Elaboración propia en base al libro “Estudio comparado de Regímenes Descentralizados 24 países”.

3 CAPÍTULO: MARCO PRÁCTICO

En el presente capítulo con el fin de establecer la concentración de la transferencia de recursos entre los municipios del país, se hará un análisis de los ingresos transferidos a los Gobiernos Municipales en el periodo 1994 – 2017, identificando las principales asimetrías por los criterios vigentes. Posteriormente se examinarán las variables que deben considerarse en la construcción de la nueva fórmula de distribución de éstos recursos.

3.1 COPARTICIPACIÓN TRIBUTARIA

3.1.1 Descripción de los impuestos que se coparticipan

- Impuesto al Valor Agregado (IVA)

El IVA grava la venta habitual de bienes muebles, alquiler y subalquiler de bienes muebles e inmuebles, y la otorgación de servicios en general. Asimismo, grava a la importación definitiva de bienes. El IVA aplica una alícuota general de 13%, exceptuando el caso de la venta de libros que aplica una tasa de 0%.

- Régimen Complementario al IVA (RC-IVA)

Grava los ingresos de las personas naturales y sucesiones indivisas, con una alícuota de 13%. No forman parte de este impuesto las contribuciones a la seguridad social a largo plazo y los pagos pueden ser acreditados en su totalidad con compras facturadas.

- Impuesto a las Utilidades de las Empresas (IUE) – IUE Remesas al Exterior

Grava las utilidades obtenidas por empresas o sociedades por el ejercicio de actividades dentro del territorio nacional, así como las remesas de utilidades a beneficiarios en el exterior del país, con una alícuota del 25%.

Aplica una Alícuota Adicional de 12.5% para empresas del sector minero en condiciones de precios internacionales de minerales favorables, establecidos en Ley.

Aplica una Alícuota Adicional de 25% para Entidades de Intermediación Financiera sobre utilidades por encima de un coeficiente de rentabilidad establecido mediante Ley.

- Impuesto a los Consumos Específicos (ICE)

Grava la venta en territorio nacional de cigarrillos, tabacos, bebidas refrescantes y bebidas alcohólicas. Asimismo, aplica a la importación definitiva de los bienes gravados incluyendo vehículos. El ICE aplica tasas específicas por tipo de producto gravado, también se incluye una tasa porcentual a bebidas alcohólicas.

- Impuesto a las Transacciones (IT)

Grava los ingresos brutos obtenidos por el ejercicio de cualquier actividad comercial, con una alícuota de 3%. El pago efectuado por concepto de IUE sirve como un pago de IT.

- Impuesto a las Salidas Aéreas al Exterior (ISAE)

Aplica a las salidas aéreas al exterior del país de personas naturales residentes en Bolivia, con una tasa específica.

- Gravamen Aduanero (GA)

El GA aplica a la importación definitiva de bienes con tasas que van desde el 0% hasta 40%, dependiendo del producto.

3.1.2 Distribución de los recursos de Coparticipación Tributaria

Conforme las Disposiciones Transitorias Tercera y Cuarta de la Ley N° 031 de 19 de julio de 2010, Marco de Autonomías y Descentralización, los ingresos tributarios descritos precedentemente se coparticipan con el nivel municipal (20%) y las universidades (5%), **de acuerdo al número de habitantes del último Censo Nacional de Población y Vivienda del municipio** y, del departamento en el segundo caso.

Cabe aclarar que el Impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes (ITGB), también se coparticipaba, hasta que la Ley N° 154 de Clasificación y Definición de Impuestos y de Regulación para la Creación y/o Modificación de Impuestos de Dominio de los Gobiernos Autónomos, transfirió este dominio tributario a los Gobiernos Autónomos Departamentales.

El siguiente gráfico, ilustra la distribución de los recursos denominados de coparticipación tributaria.

Gráfico 2. Distribución de Recursos de Coparticipación Tributaria



3.2 IMPUESTO DIRECTO A LOS HIDROCARBUROS (IDH)

3.2.1 Descripción del IDH

Creado con Ley N° 3058 de 17 de mayo de 2005, el Impuesto Directo a los Hidrocarburos grava la producción de hidrocarburos en su primera etapa de comercialización, medida en el punto de fiscalización con una alícuota de 32%.

3.2.2 Distribución de los recursos del IDH

La distribución de los recursos del IDH se sujeta a lo establecido en el Decreto Supremo N° 28421 de 21 de octubre de 2005, cuyo detalle se muestra a continuación.

- a) 12,5% del monto total recaudado en efectivo, en 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) La compensación otorgada por el Tesoro General de la Nación – TGN, 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 (monto aproximado al 15%).
- d) El saldo total del IDH, una vez deducidos los montos de los incisos a, b y c es destinado al Tesoro General de la Nación (TGN), recursos de los cuales se establecen las siguientes asignaciones:
- e) 9,5% destinado a un Fondo Compensatorio para los Municipios y Universidades de los Departamentos de La Paz, Santa Cruz y Cochabamba que por tener mayor población, perciben menores ingresos en relación con los Municipios y Universidades de los demás Departamentos. Creado con Ley N° 3322 de 16 de enero de 2016, de acuerdo a lo siguiente: 6%, a partir de diciembre de 2005, 8% a partir de diciembre de 2006 y 9,5% a partir de diciembre de 2007.
El mencionado fondo es destinado de acuerdo al siguiente criterio porcentual:

La Paz 46,19%

Santa Cruz 36,02%

Cochabamba 17,79%

El 80% de estos montos son asignados a los GAMs, **de acuerdo al número de habitantes de cada jurisdicción municipal**, y el 20% a Universidades Públicas.

- f) 5% del total de las recaudaciones del IDH, monto que será deducido del saldo correspondiente al TGN, el cual será asignado a un Fondo de Desarrollo de Pueblos Indígenas y Originarios y Comunidades Campesinas.
- g) Un monto otorgado mediante asignación presupuestaria anual a:
- h) Las Fuerzas Armadas de la Nación, y
- i) La Policía Nacional de Bolivia
- j) 5% para el Fondo de Ayuda Interna al Desarrollo Nacional destinado a la masificación del uso del Gas Natural en el país, porcentaje que será aplicado sobre el saldo de la distribución y asignación de recursos a todos los beneficiarios indicados anteriormente.

Una vez establecido el monto de los incisos a, b y c, al interior del cada Departamento, y hasta la gestión 2007, la distribución fue la siguiente:

- 34,48% para el total de los Municipios del Departamento, distribuido entre los beneficiarios **de acuerdo al número de habitantes de su jurisdicción municipal, establecido en el censo nacional de población y vivienda vigente,**
- 8.62% para la Universidad Pública del Departamento. En el caso de los Departamentos que cuenten con dos o más universidades públicas, los porcentajes de distribución se determinarán mediante reglamento consensuado entre el Ministerio de Hacienda, Ministerio de Educación, Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana - CEUB y

las Universidades Públicas beneficiarias, respetando el límite financiero asignado a cada Departamento y

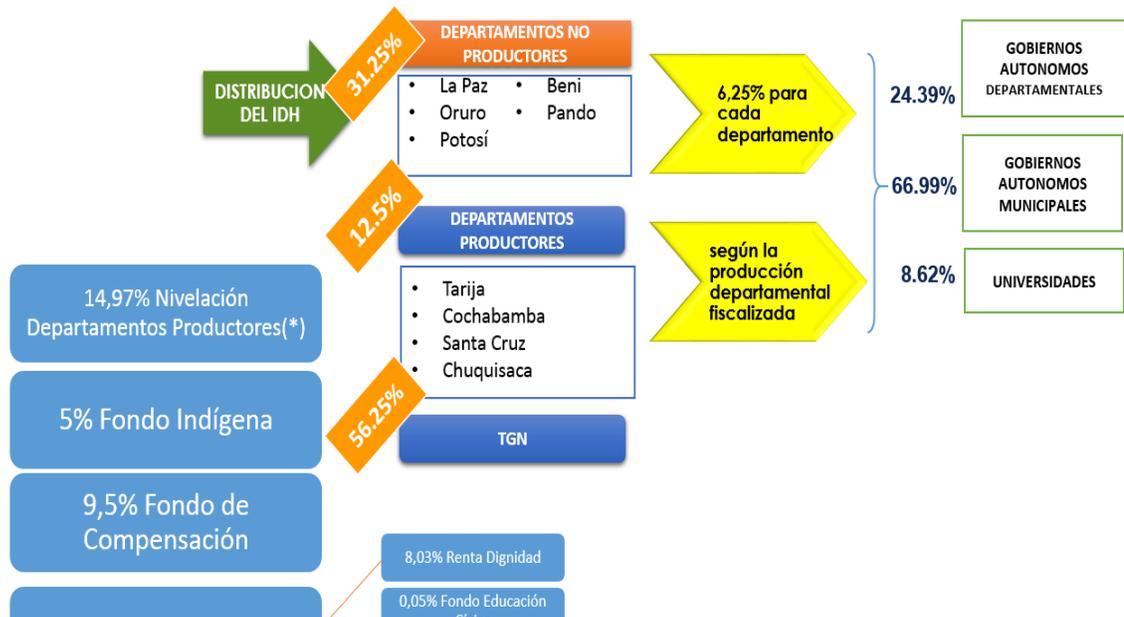
- El saldo (56,9%) para la Prefectura del Departamento (actual Gobernación).

Mediante Decreto Supremo N° 29322 de 24 de octubre de 2007, se modifica la distribución del IDH al interior del departamento de la siguiente manera:

- 66,99% para el total de los Municipios del Departamento, el cual será distribuido entre los beneficiarios **de acuerdo al número de habitantes de su jurisdicción municipal, establecido en el censo nacional de población y vivienda vigente.**
- 8.62% para la Universidad Pública del Departamento.
- 24,39% para la Prefectura del Departamento (actual Gobernación).

De acuerdo a la Ley N° 767 de 11 de diciembre de 2015, todos los beneficiarios de recursos del IDH aportan con el 12% de estos recursos al Fondo de Promoción a la Inversión en Exploración y Explotación de Hidrocarburos (FPIEEH), mismo que es aplicado antes de su distribución. A continuación se ilustra la distribución vigente, una vez apropiados los recursos del FPIEEH.

Grafico 3. Distribución de Recursos del IDH



(*) Porcentaje variable en función a la producción departamental
 Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

Mediante Ley N° 3791 de 28 de noviembre de 2007, en aplicación del Artículo 7 de la Constitución Política del Estado, que consigna los derechos fundamentales de las y los bolivianos, se establece la Renta Universal de Vejez (Renta Dignidad), dentro del régimen de Seguridad Social no Contributivo.

Esta norma determina que la renta será financiada con el 30% de todos los recursos percibidos del IDH, de las Prefecturas (actuales Gobiernos Autónomos Departamentales), Municipios, Fondo Indígena y Tesoro General de la Nación, así como de los dividendos de las Empresas Públicas Capitalizadas en la proporción accionaria que corresponde a los bolivianos.

El Decreto Supremo N° 859, de 29 de abril de 2011, crea el Fondo de Fomento a la Educación Cívico Patriótica que es financiado con el 0,2% de los recursos provenientes del Impuesto Directo a los Hidrocarburos - IDH, de

los Gobiernos Autónomos Departamentales, Gobiernos Autónomos Municipales, Universidades Públicas, Fondo de Desarrollo de Pueblos Indígenas Originarios y Comunidades Campesinas, y Tesoro General de la Nación; recursos administrados por el Ministerio de Culturas para promover y fortalecer la educación cívico patriótica, y realzar el fervor patrio de todas las bolivianas y los bolivianos sobre el derecho a la reivindicación marítima.

En ambos casos, el flujo financiero para estos gastos no ingresa a la cuentas de las Entidades Territoriales Autónomas, siendo objeto únicamente de un registro de regularización presupuestaria con información publicada en la página web del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Por lo mencionado y para fines didácticos que ilustren los recursos administrados por los Municipios, se expone el siguiente cuadro, que permite ver que este nivel de gobierno recibe el 30,2% del IDH, mismo que una vez determinado el monto para el departamento conforme los criterios descritos precedentemente, se distribuyen entre los GAMs de acuerdo al número de habitantes.

Cuadro 5. Distribución Neta de Recursos del IDH

(En porcentaje)

DISTRIBUCIÓN NETA	Part. %
TGN	29,6%
ENTIDADES TERRITORIALES	38,7%
GOBERNACIONES	8,5%
MUNICIPIOS	30,2%
UNIVERSIDADES	5,9%
FONDO INDÍGENA	3,1%
RENTA DIGNIDAD	22,6%
FONDO EDUC. CIV.	0,2%
TOTAL IDH	100,0%

NOTA: Elaborado en función a datos del PGE 2018

3.3 RECURSOS HIPC

3.3.1 Descripción de los recursos HIPC

Los recursos denominados HIPC, Heavily Indebted Poor Countries por sus siglas en inglés, provinieron del Programa de Alivio de la Deuda Externa Multilateral, a través del cual Bolivia se benefició de la condonación de deuda con la condición de encarar la Estrategia de Reducción de la Pobreza, cuyos lineamientos fueron establecidos en la Ley N° 2235 de 31 de julio de 2001, del Dialogo Nacional 2000.

3.3.2 Distribución de los recursos HIPC

Los recursos del HIPC fueron destinados al Fondo Solidario Municipal para la Educación Escolar y Salud Públicas con el propósito de cubrir el déficit de ítems acumulados hasta el año 2001, del personal docente del servicio de educación escolar pública y del personal médico y paramédico del servicio de salud pública. Una vez apropiados estos, el saldo se distribuía a los gobiernos municipales de acuerdo a los siguientes criterios:

- 20% para mejoramiento de la calidad de servicios de educación escolar pública, de acuerdo a la población escolarizada por municipio, oficialmente registrada por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (Actual Ministerio de Educación);
- 10% para mejoramiento de la calidad de los servicios de salud pública, según datos de población del último Censo Nacional de Población y Vivienda.

- 70% para programas municipales de obras en infraestructura productiva y social, **distribuido de acuerdo a la población recalculada en función a criterios de pobreza** (Necesidades Básicas Insatisfechas), cuya fórmula fue incorporada en la Ley N° 2235 de 31 de julio de 2001

3.4 EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS

3.4.1 Evolución de los ingresos de Coparticipación Tributaria

Desde el proceso de municipalización del país con la implementación de la Ley N° 1554 de 20 de abril de 1994, de Participación Popular, hasta diciembre de 2017 se han transferido recursos de Coparticipación Tributaria para inversión pública a los gobiernos municipales por un monto total de Bs79.428 millones, equivalentes a \$us11.412 millones, cuya evolución por Departamento y Categoría Municipal se muestra a continuación:

Cuadro 6. Evolución de los Recursos de Coparticipación Tributaria por Departamento, 1994 - 2017

(En Millones de Bolivianos)

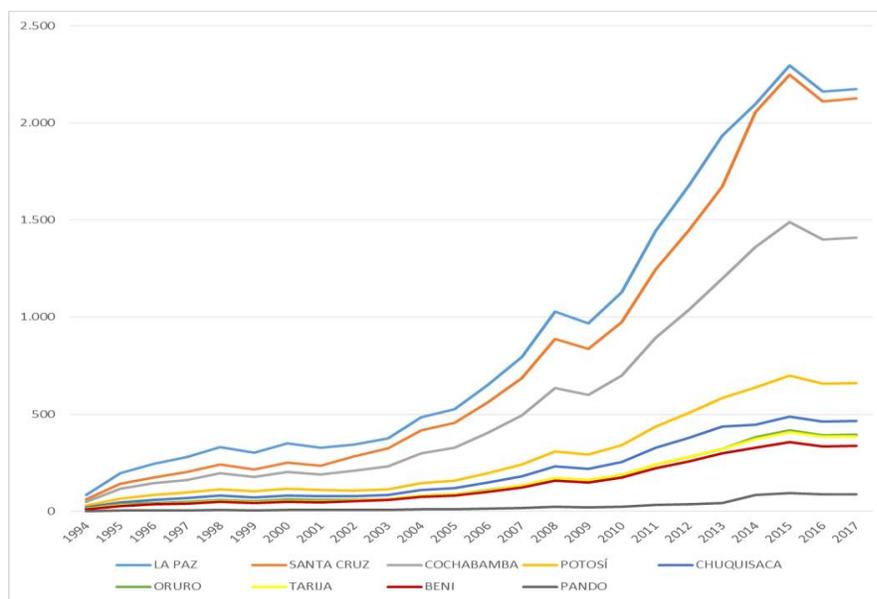
GESTIÓN	BENI	CHUQUISACA	COCHABAMBA	LA PAZ	ORURO	PANDO	POTOSÍ	SANTA CRUZ	TARIJA	TOTAL
1994	12	21	50	86	15	2	29	62	13	291
1995	28	47	115	198	35	4	67	141	30	666
1996	35	58	145	246	44	5	83	175	38	830
1997	41	67	163	279	50	6	96	203	43	948
1998	49	80	195	331	60	7	114	241	51	1.127
1999	44	72	177	304	54	6	103	217	46	1.022
2000	50	83	203	351	62	7	118	249	53	1.178
2001	48	78	191	327	59	7	111	235	50	1.105
2002	52	78	209	342	58	7	106	283	56	1.193
2003	58	85	232	375	63	8	113	324	62	1.320
2004	75	109	300	484	81	11	146	418	81	1.704
2005	81	119	327	527	88	12	159	455	88	1.856
2006	101	147	404	652	109	15	197	563	109	2.295
2007	123	180	493	796	133	18	240	687	132	2.801
2008	159	232	637	1.028	171	23	310	887	171	3.618
2009	149	219	599	968	161	22	292	836	161	3.407
2010	174	255	698	1.127	188	25	340	973	188	3.968
2011	223	327	895	1.444	241	32	436	1.247	240	5.085
2012	259	379	1.038	1.677	280	37	506	1.448	279	5.903
2013	298	438	1.198	1.935	323	43	584	1.671	322	6.812
2014	326	446	1.362	2.096	383	85	638	2.056	373	7.766
2015	357	489	1.490	2.295	419	94	699	2.249	409	8.501
2016	335	462	1.400	2.160	393	88	658	2.111	384	7.992
2017	337	465	1.409	2.174	395	88	662	2.125	387	8.043
TOTAL	3.414	4.938	13.930	22.203	3.863	651	6.806	19.857	3.767	79.428

Fuente: SIGMA/SIGEP

Nota: El 2017 considera los datos del Gobierno Autónomo Indígena Originario Campesino de Charagua Iyambae, que fue convertido a partir de un gobierno municipal (Charagua)

Grafico 4. Evolución de los Recursos de Coparticipación Tributaria por Departamento, 1994 - 2017

(En Millones de Bolivianos)



Estos recursos son transferidos por habitante en función a la población censada. Los gráficos muestran que este criterio de asignación ha beneficiado en mayor proporción a los departamentos del denominado “eje central”, La Paz, Cochabamba y Santa Cruz.

Considerando la clasificación de municipios en función a los datos poblacionales del CNPV 2012, vemos que en el periodo 1994 – 2017, los 24 municipios de Categoría D (7% del total) se beneficiaron del 58% de estos recursos, en tanto que los municipios de menor población, A y B (64% del total) apenas recibieron el 17%, como se muestra a continuación.

Cuadro 7. Evolución de los Recursos de Coparticipación Tributaria por Categoría Municipal, 1994 – 2017

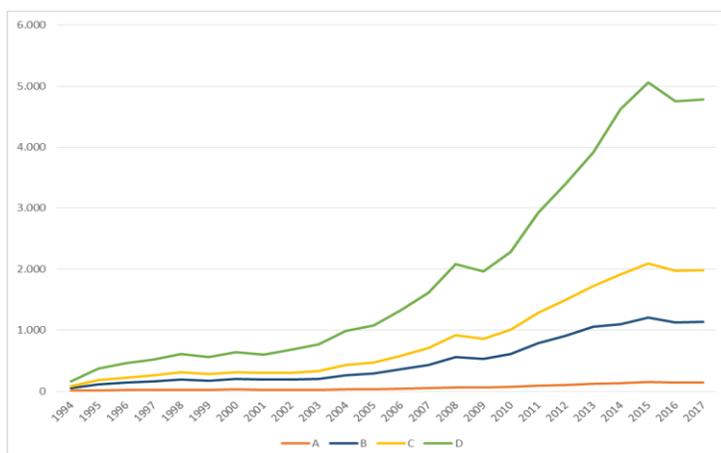
(En Millones de Bolivianos)

GESTIÓN	CATEGORÍA MUNICIPAL				TOTAL
	A	B	C	D	
1994	6	48	78	159	291
1995	13	112	177	364	666
1996	16	138	222	454	830
1997	18	160	256	514	948
1998	22	190	304	612	1.127
1999	19	171	274	558	1.022
2000	26	197	312	643	1.178
2001	21	187	296	601	1.105
2002	21	187	303	682	1.193
2003	23	202	329	766	1.320
2004	29	261	425	989	1.704
2005	32	287	466	1.071	1.856
2006	39	354	579	1.323	2.295
2007	48	432	706	1.614	2.801
2008	62	559	912	2.085	3.618
2009	58	526	859	1.964	3.407
2010	68	613	1.003	2.285	3.968
2011	87	785	1.287	2.926	5.085
2012	101	911	1.495	3.396	5.903
2013	118	1.053	1.721	3.919	6.812
2014	134	1.100	1.911	4.621	7.766
2015	147	1.203	2.094	5.057	8.501
2016	138	1.129	1.974	4.751	7.992
2017	139	1.136	1.987	4.781	8.043
TOTAL	1.382	11.941	19.971	46.133	79.428

Fuente: SIGMA/SIGEP

Grafico 5. Evolución de los Recursos de Coparticipación Tributaria por Categoría Municipal, 1994 - 2017

(En Millones de Bolivianos)

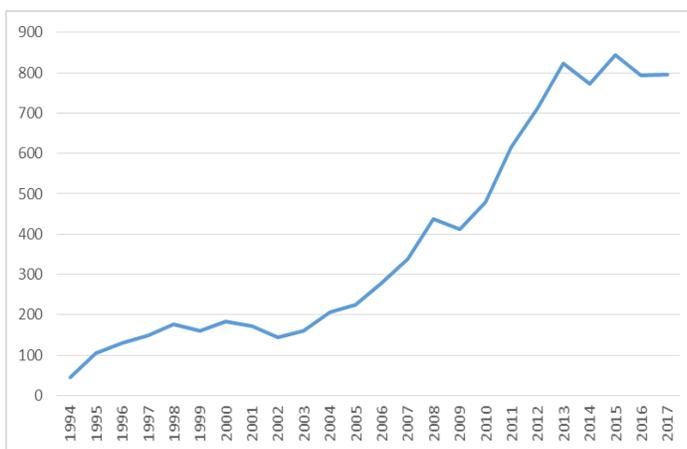


Los siguientes datos permiten observar la evolución de la asignación per cápita de los recursos de Coparticipación Tributaria, que ha crecido

considerablemente (668% tomando como referencia la gestión 1995), mostrando leves variaciones negativas en cinco años del periodo observado (23 gestiones).

Grafico 6. Evolución de la Asignación Percápita de los Recursos de Coparticipación Tributaria, 1994 – 2017

GESTIÓN	PERCÁPITA (En Bs)	VARIACIÓN
1994	45	
1995	104	129%
1996	129	25%
1997	148	14%
1998	176	19%
1999	160	-9%
2000	184	15%
2001	173	-6%
2002	144	-16%
2003	160	11%
2004	206	29%
2005	224	9%
2006	277	24%
2007	338	22%
2008	437	29%
2009	412	-6%
2010	480	16%
2011	615	28%
2012	713	16%
2013	823	15%
2014	772	-6%
2015	845	9%
2016	794	-6%
2017	799	0.3%



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y el Instituto Nacional de Estadística (INE)

NOTA: Las transferencias de la gestión del 1994 inician el mes de julio.

Fuente: Elaboración propia en base a información del SIGMA/SIGEP y del Instituto Nacional de Estadística

Las transferencias de las gestiones 1994 hasta el 2001 se efectuaron considerando la población del CNPV 1991, del 2002 al 2013 del CNPV 2001 y del 2014 al 2017 del CNPV 2012, cuyos datos poblacionales fueron ajustados (Decreto Supremo N° 2078).

3.4.2 Evolución de los ingresos por Impuestos Directo a los Hidrocarburos

Desde su creación mediante Ley N° 3058 de 17 de mayo de 2005 hasta diciembre de 2017, los Gobiernos Autónomos Municipales recibieron recursos del IDH por un monto total de Bs46.921 millones, equivalentes a \$us6.741 millones, como se muestra a continuación:

Cuadro 8. Evolución de los Recursos del Impuesto Directo a los Hidrocarburos por Departamento, 2005 - 2017

(En Millones de Bolivianos)

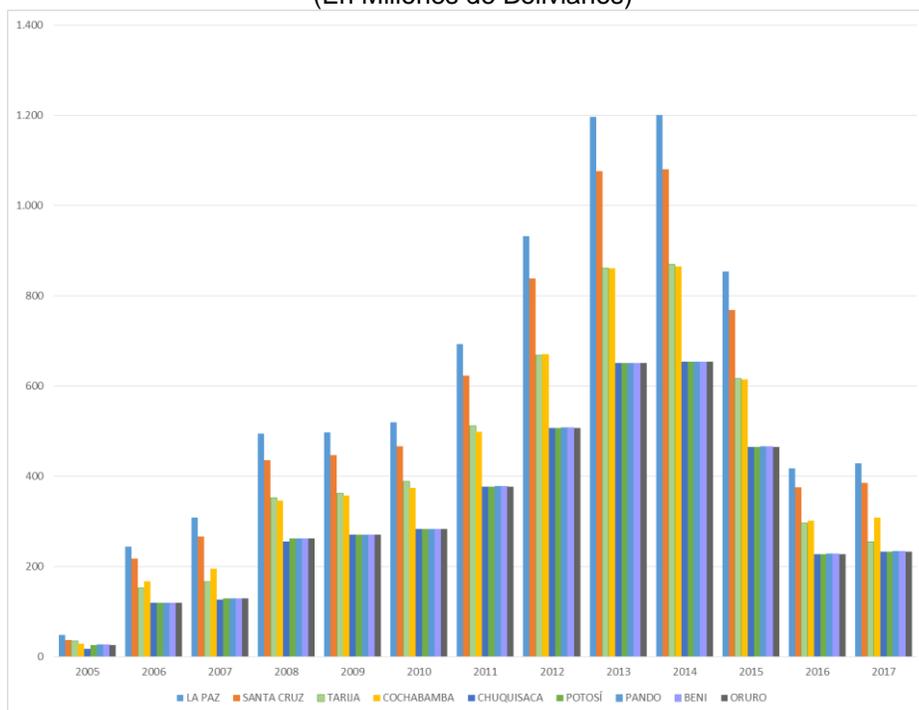
GESTIÓN	LA PAZ	SANTA CRUZ	TARIJA	COCHABAMBA	CHUQUISACA	POTOSÍ	PANDO	BENI	ORURO	TOTAL
2005	48	37	34	27	17	26	26	26	26	267
2006	244	217	152	167	118	118	118	118	118	1.371
2007	307	266	166	195	126	128	128	128	128	1.573
2008	494	436	351	345	254	262	262	262	262	2.927
2009	496	447	362	357	270	270	270	270	270	3.013
2010	519	467	388	373	282	282	282	282	282	3.157
2011	692	623	512	498	377	377	377	377	377	4.208
2012	932	839	668	671	507	507	507	507	507	5.645
2013	1.196	1.076	861	860	650	650	650	650	650	7.245
2014	1.201	1.080	870	864	653	653	653	653	653	7.282
2015	854	768	616	615	465	465	465	465	465	5.177
2016	417	376	296	300	227	227	227	227	227	2.525
2017	428	385	253	308	233	233	233	233	233	2.536
TOTAL	7.829	7.014	5.530	5.581	4.180	4.198	4.198	4.198	4.198	46.926

Fuente: SIGMA/SIGEP

Nota: El 2017 considera los datos del Gobierno Autónomo Indígena Originario Campesino de Charagua Iyambae, que fue convertido a partir de un gobierno municipal (Charagua)

Grafico 7. Evolución de los Recursos del Impuesto Directo a los Hidrocarburos por Departamento, 2005 - 2017

(En Millones de Bolivianos)



Conforme la normativa establecida, estos recursos comenzaron a transferirse el último trimestre de la gestión 2005. Asimismo, por los criterios de distribución los Departamentos que se benefician en mayor proporción son La Paz, Santa Cruz, Cochabamba y Tarija, los primeros tres por el Fondo de Compensación y el último por los volúmenes de producción registrados en el departamento.

Como se señaló precedentemente, una vez que se determina el monto correspondiente a cada departamento, la asignación a los municipios se hace por el número de habitantes registrado en el último censo. El siguiente cuadro muestra la asignación per cápita de los recursos del IDH.

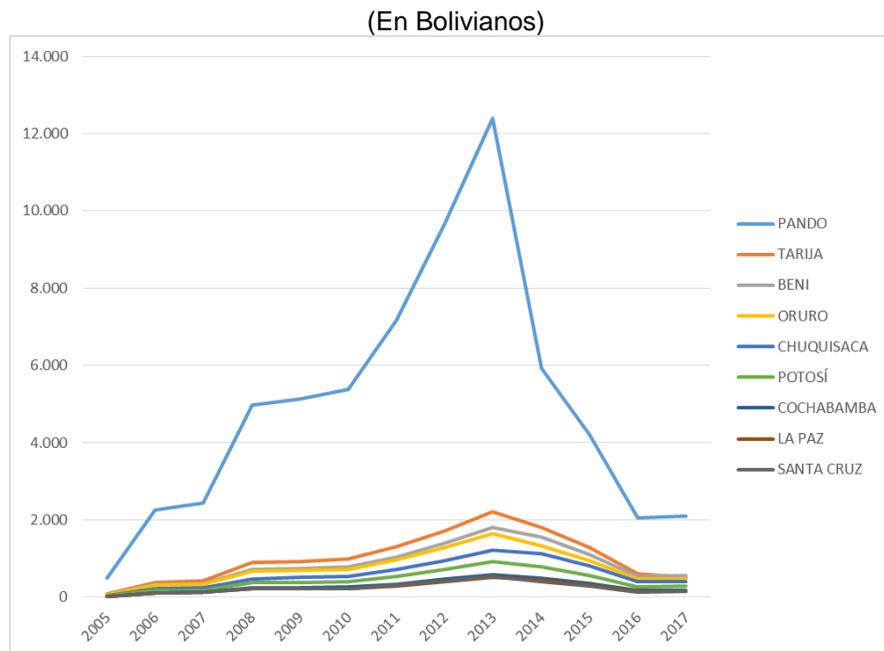
Cuadro 9. Asignación Percápita de los Recursos del IDH, por Departamento, 2005 – 2017

(En bolivianos)

GESTIÓN	PANDO	TARIJA	BENI	ORURO	CHUQUISACA	POTOSÍ	COCHABAMBA	LA PAZ	SANTA CRUZ	TOTAL
2005	493	86	71	66	32	37	19	20	18	32
2006	2.256	387	327	302	223	167	114	104	107	166
2007	2.443	423	354	327	237	181	134	131	131	190
2008	4.980	898	721	666	479	369	237	210	215	354
2009	5.141	926	745	688	508	381	245	211	220	364
2010	5.371	992	778	719	531	398	256	221	230	381
2011	7.170	1.308	1.039	960	709	531	342	295	307	508
2012	9.654	1.708	1.399	1.292	954	715	461	397	413	682
2013	12.383	2.201	1.794	1.657	1.224	917	591	509	530	875
2014	5.915	1.800	1.548	1.321	1.124	789	490	442	406	724
2015	4.207	1.275	1.101	939	799	561	349	314	289	514
2016	2.056	612	538	459	391	274	170	154	141	251
2017	2.106	524	551	470	400	281	175	157	145	252
TOTAL	64.175	13.141	10.967	9.867	7.609	5.601	3.584	3.164	3.152	5.294

Fuente: Elaboración propia en base a información del SIGMA/SIGEP y del Instituto Nacional de Estadística

Grafico 8. Recursos IDH Percápita, por Departamento, 2005 - 2017



La forma de distribución de los recursos del IDH considerando el per cápita ha beneficiado en gran proporción a los municipios del Departamento de Pando (8 de categoría A, 6 de categoría B y la capital de categoría C) que recibieron 20 veces más que los del Departamento de Santa Cruz, que muestran la menor asignación; asimismo, se observa la gran variabilidad de estos ingresos por su dependencia al comportamiento de los precios internacionales de los hidrocarburos.

Si clasificamos la información por categoría municipal, observamos que el 50% de los recursos del IDH benefició a los municipios más grandes (24 de categoría D), en cambio los municipios más pequeños (A y B) recibieron únicamente el 21% de los mismos.

Cuadro 10. Asignación de Recursos del IDH, por Categoría Municipal, 2005 – 2017

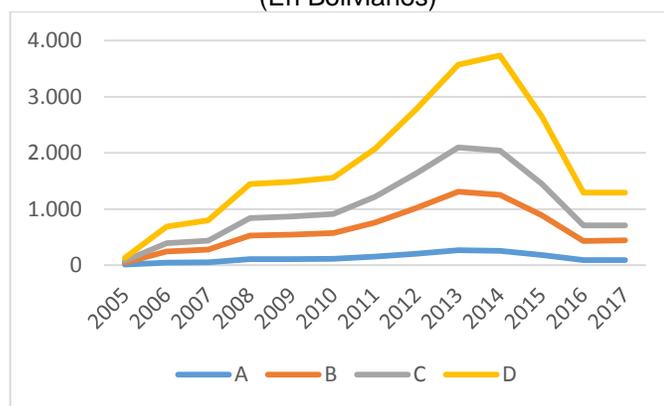
(En Millones de bolivianos)

GESTIÓN	CATEGORÍA MUNICIPAL				TOTAL
	A	B	C	D	
2005	10	48	78	131	267
2006	49	247	390	685	1.371
2007	53	279	440	801	1.573
2008	106	531	842	1.448	2.927
2009	110	547	868	1.488	3.013
2010	115	571	913	1.559	3.157
2011	153	760	1.219	2.077	4.208
2012	206	1.019	1.637	2.783	5.645
2013	265	1.309	2.099	3.572	7.245
2014	258	1.251	2.039	3.734	7.282
2015	183	889	1.450	2.654	5.177
2016	89	434	708	1.293	2.525
2017	92	441	709	1.294	2.536
TOTAL	1.688	8.328	13.390	23.519	46.926

Fuente: Elaboración propia en base a información del SIGMA/SIGEP

Gráfico 9. Recursos IDH por Categoría Municipal, 2005 - 2017

(En Bolivianos)



3.4.3 Evolución de los recursos HIPC

Estos recursos incorporaron una novedosa y diferente forma de distribución (de acuerdo a criterios de pobreza), el periodo de su vigencia fue 2001 – 2016, cuyo monto transferido ascendió a Bs6.077 millones, equivalentes a \$us873 millones, como se muestra a continuación:

Cuadro 11. Asignación de Recursos HIPC, por Depto., 2001 – 2016

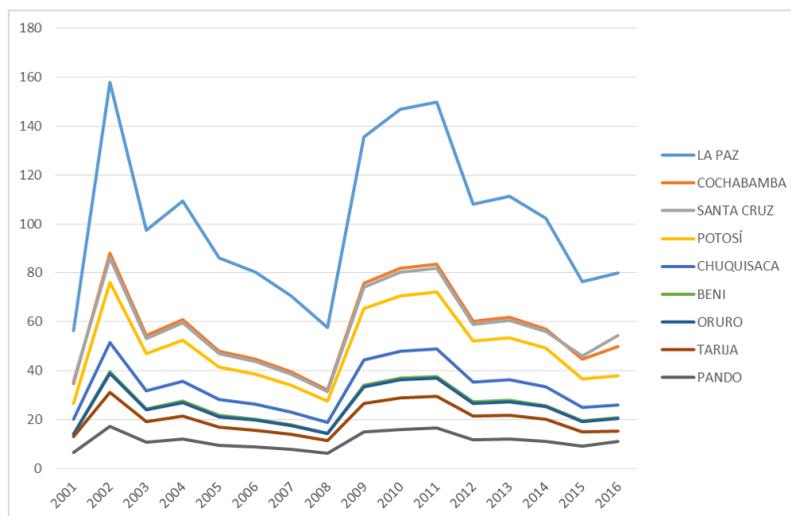
(En Millones de bolivianos)

AÑO	LA PAZ	COCHABAMBA	SANTA CRUZ	POTOSÍ	CHUQUISACA	BENI	ORURO	TARIJA	PANDO	TOTAL
2001	56	35	36	27	20	14	14	13	7	221
2002	158	88	86	76	52	40	39	31	17	587
2003	97	54	53	47	32	24	24	19	11	362
2004	109	61	60	53	36	27	27	21	12	406
2005	86	48	47	41	28	22	21	17	9	320
2006	80	45	44	39	26	20	20	16	9	298
2007	71	39	39	34	23	18	17	14	8	262
2008	58	32	31	28	19	14	14	11	6	214
2009	136	76	74	65	44	34	33	27	15	504
2010	147	82	80	71	48	37	36	29	16	545
2011	150	84	82	72	49	38	37	29	16	557
2012	108	60	59	52	35	27	27	21	12	402
2013	111	62	61	53	36	28	27	22	12	413
2014	102	57	56	49	33	26	25	20	11	380
2015	76	45	46	37	25	19	19	15	9	291
2016	80	50	55	38	26	21	20	15	11	315
TOTAL	1.627	908	908	781	532	409	402	321	181	6.077

Fuente: SIGMA/SIGEP

Grafico 10. Evolución de Recursos HIPC por Departamento, 2001 - 2016

(En Millones de Bolivianos)



Pese a que en la distribución de estos recursos prima el criterio de pobreza (Necesidades Básicas Insatisfechas), el cuadro muestra que los Departamentos del eje troncal concentraron el 57% de estos recursos; sin embargo, cuando analizamos la distribución por categoría municipal, se observa un fenómeno diferente a las anteriores fuentes, toda vez que los municipios de categoría D (con población mayor a 50.000 habitantes) no son

los mayores beneficiarios, hecho que deriva de sus menores índices de pobreza.

Cuadro 12. Asignación de los Recursos HIPC, por Categoría Municipal, 2005 – 2017

(En Millones de bolivianos)

GESTIÓN	CATEGORÍA MUNICIPAL				TOTAL
	A	B	C	D	
2001	8	57	79	77	221
2002	21	158	218	190	587
2003	13	97	134	117	362
2004	14	109	151	132	406
2005	11	87	120	102	320
2006	11	81	112	94	298
2007	9	71	99	83	262
2008	8	58	80	68	214
2009	18	137	190	160	504
2010	19	147	206	172	545
2011	20	150	211	176	557
2012	14	108	153	127	402
2013	15	111	157	130	413
2014	14	103	144	120	380
2015	11	81	113	86	291
2016	13	91	127	85	315
TOTAL	219	1.648	2.294	1.917	6.077

Fuente: SIGMA/SIGEP

Los municipios medianos (Categoría C, población entre 15.000 y 49.999 habitantes) son los que recibieron la mayor proporción de los recursos HIPC (38%) y los municipios más pequeños (63 de Categoría A) apenas se beneficiaron del 3,6% de esta fuente. Esto se debe a la fórmula de distribución, que si bien disminuye la población con Necesidades Básicas Insatisfechas, su asignación es proporcional al número de habitantes.

El siguiente cuadro muestra esta distribución por habitante, es decir per cápita, con la cual los Departamentos de Pando, Beni y Potosí, que presentan los niveles más altos pobreza se beneficiaron en mayor proporción.

Cuadro 13. Asignación Percápita de Recursos HIPC, por Departamento, 2001 – 2016

(En bolivianos)

AÑO	PANDO	BENI	POTOSÍ	ORURO	CHUQUISACA	TARIJA	LA PAZ	COCHABAMBA	SANTA CRUZ
2001	171	51	41	41	44	44	30	31	26
2002	329	109	107	99	97	79	67	61	43
2003	203	67	66	61	60	49	41	37	26
2004	228	76	74	69	67	55	47	42	29
2005	179	60	58	54	53	43	37	33	23
2006	167	55	54	50	49	40	34	31	22
2007	147	49	48	44	43	35	30	27	19
2008	120	40	39	36	35	29	25	22	15
2009	282	94	92	85	83	68	58	52	37
2010	306	102	100	92	90	74	63	56	39
2011	312	104	102	94	92	75	64	57	40
2012	225	75	73	68	66	54	46	41	29
2013	231	77	75	70	68	56	47	43	30
2014	101	61	59	51	57	42	38	32	21
2015	83	46	44	39	43	31	28	25	17
2016	99	49	46	41	44	32	29	28	21
TOTAL	3.183	1.114	1.080	995	994	806	683	620	438

Fuente: SIGMA/SIGEP

3.4.4 Transferencias totales del Tesoro General de la Nación

A continuación se muestra la distribución total de transferencias del TGN, es decir de las fuentes de Coparticipación Tributaria, IDH y HIPC, por departamento, categoría municipal y asignación percápita.

En 24 años, los municipios de país recibieron recursos del TGN para inversión pública por Bs132.431 millones, equivalentes a \$us19.000 millones, siendo los Departamento de La Paz, Santa Cruz y Cochabamba los que concentraron el 60% de estos recursos.

Un aspecto importante que muestran los datos, es que a partir del 2005, con los recursos del IDH, las brechas entre los Departamentos se reducen considerablemente, mientras que en 1994 La Paz recibía 43 veces más que Pando, en 2006 esa relación disminuye a siete, llegando a 4,5 el 2014 por los altos precios de los hidrocarburos.

Cuadro 14. Asignación de los Recursos TGN por Departamento, 1994 – 2017

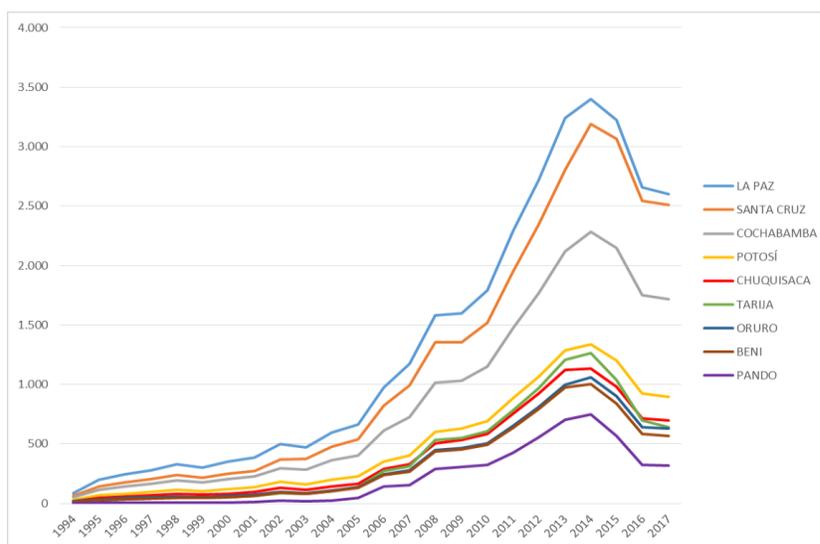
(En Millones de bolivianos)

AÑO	LA PAZ	SANTA CRUZ	CBBA	POTOSÍ	CHUQUISACA	TARIJA	ORURO	BENI	PANDO	TOTAL
1994	86	62	50	29	21	13	15	12	2	291
1995	198	141	115	67	47	30	35	28	4	666
1996	246	175	145	83	58	38	44	35	5	830
1997	279	203	163	96	67	43	50	41	6	948
1998	331	241	195	114	80	51	60	49	7	1.127
1999	304	217	177	103	72	46	54	44	6	1.022
2000	351	249	203	118	83	53	62	50	7	1.178
2001	384	271	226	138	98	63	73	62	13	1.327
2002	500	370	297	182	130	87	97	92	25	1.780
2003	472	377	287	160	117	82	87	82	19	1.682
2004	593	478	361	199	145	102	108	102	23	2.110
2005	661	539	402	226	165	138	135	129	47	2.443
2006	976	823	615	354	292	276	247	239	142	3.964
2007	1.174	991	727	402	329	312	278	269	154	4.636
2008	1.580	1.354	1.014	599	506	534	447	435	291	6.758
2009	1.600	1.356	1.032	627	533	550	465	453	307	6.924
2010	1.793	1.520	1.153	693	585	605	506	493	323	7.671
2011	2.287	1.952	1.476	884	752	782	654	637	425	9.850
2012	2.717	2.345	1.770	1.065	922	968	813	793	556	11.949
2013	3.242	2.807	2.121	1.288	1.124	1.205	1.000	977	706	14.470
2014	3.400	3.192	2.283	1.340	1.133	1.264	1.061	1.005	750	15.428
2015	3.226	3.064	2.150	1.200	979	1.040	902	841	567	13.968
2016	2.657	2.541	1.751	923	715	695	640	583	326	10.832
2017	2.602	2.509	1.717	895	697	640	628	570	321	10.579
TOTAL	31.659	27.778	20.429	11.785	9.649	9.617	8.463	8.021	5.030	132.431

Fuente: SIGMA/SIGEP

Gráfico 11. Evolución de Recursos TGN por Departamento, 1994 - 2017

(En Millones de Bolivianos)



El siguiente cuadro muestra la asignación por Categoría Municipal:

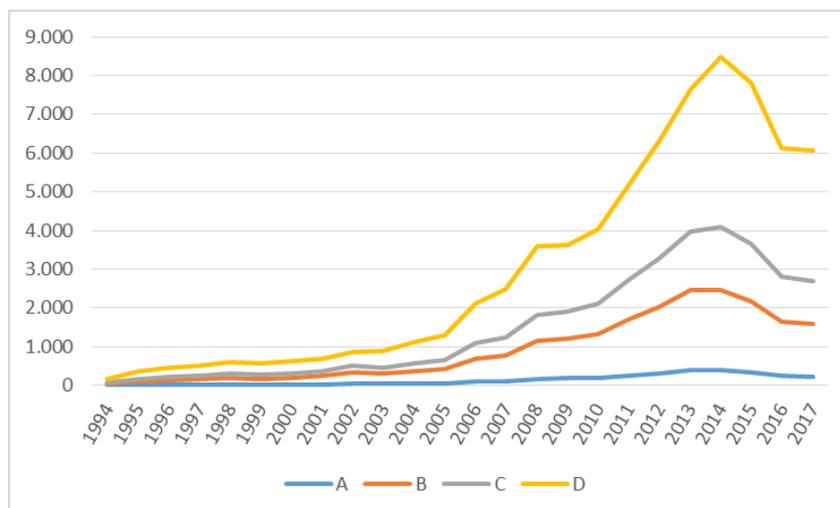
Cuadro 15. Asignación Total Recursos TGN por Categoría Municipal, 1994 – 2017

(En Millones de bolivianos)

GESTIÓN	CATEGORÍA MUNICIPAL				TOTAL
	A	B	C	D	
1994	6	48	78	159	291
1995	13	112	177	364	666
1996	16	138	222	454	830
1997	18	160	256	514	948
1998	22	190	304	612	1.127
1999	19	171	274	558	1.022
2000	26	197	312	643	1.178
2001	29	245	375	677	1.327
2002	42	345	521	872	1.780
2003	35	299	464	883	1.682
2004	44	370	576	1.121	2.110
2005	53	422	664	1.304	2.443
2006	98	683	1.081	2.102	3.964
2007	110	783	1.245	2.498	4.636
2008	176	1.147	1.835	3.600	6.758
2009	186	1.210	1.917	3.611	6.924
2010	202	1.331	2.121	4.016	7.671
2011	260	1.695	2.718	5.178	9.850
2012	321	2.038	3.285	6.306	11.949
2013	398	2.474	3.977	7.622	14.470
2014	406	2.453	4.094	8.475	15.428
2015	341	2.173	3.657	7.797	13.968
2016	240	1.654	2.808	6.129	10.832
2017	230	1.578	2.696	6.075	10.579
TOTAL	3.289	21.917	35.655	71.570	132.431

Fuente: SIGMA/SIGEP

Gráfico 12. Evolución de Recursos TGN por Categoría Municipal, 1994 - 2017
(En Millones de Bolivianos)



Cuando cuantificamos las transferencias del TGN por categoría municipal podemos constatar que los actuales criterios de distribución favorecen a los municipios de mayor población; en el periodo de análisis 24 municipios concentraron el 54% del total de las transferencias del TGN, y si consideramos a los municipios de ciudades intermedias (Categoría C) esta proporción asciende a 81%.

Pese a los nuevos criterios de distribución incorporados con el IDH y el HIPC, a lo largo de estos años las brechas entre los municipios pequeños (de categoría A) y los grandes (categoría D) no han disminuido importantemente, en 1994 esta relación era 29, es decir los municipios grandes recibían 29 veces más que los pequeños, en 2017 esta proporción es de 26.

3.5 RECURSOS ESPECÍFICOS 2011-2017

Por mandato constitucional, a partir del 2011 el presupuesto de los Gobiernos Municipales es incorporado al Presupuesto General del Estado, dejando de ser referenciales, hecho que posibilita se tenga información de la recaudación de los denominados “recursos específicos”.

Estos recursos son generados y recaudados por la misma entidad, provienen de ingresos de operación, venta de bienes y servicios, alquiler de edificios y/o equipos, impuestos de dominio municipal, tasas, derechos, patentes, multas y otros que resulten de su actividad propia.

En el periodo 2011 – 2017, los Gobiernos Municipales recaudaron por este concepto la suma de Bs25.964 millones, el 88% está concentrado en los municipios de categoría D, siendo casi nula la recaudación de los municipios pequeños (Categoría A).

Cuadro 16. Recursos Específicos de Gobiernos Municipales por Categoría, 2011 – 2017

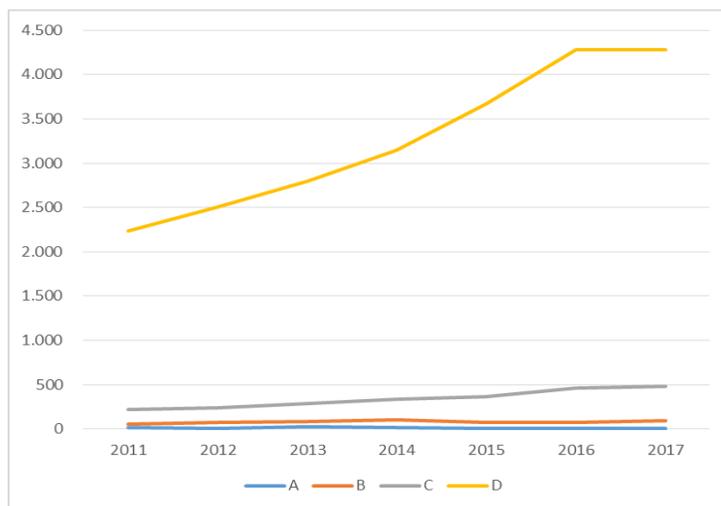
(En Millones de bolivianos)

GESTIÓN	CATEGORÍA MUNICIPAL				TOTAL
	A	B	C	D	
2011	14	58	225	2.236	2.534
2012	12	71	244	2.502	2.829
2013	24	86	288	2.794	3.192
2014	16	105	336	3.146	3.604
2015	9	73	370	3.667	4.119
2016	8	79	464	4.276	4.827
2017	6	95	478	4.280	4.859
TOTAL	90	567	2.405	22.902	25.964

Fuente: SIGMA/SIGEP

Grafico 13. Evolución de Recursos Específicos por Categoría Municipal, 2011 - 2017

(En Millones de Bolivianos)



Estos bajos niveles de recaudación en los municipios pequeños, pueden explicarse por muchos factores entre ellos los ingresos de la población de la

jurisdicción municipal, dispersión de comunidades, migración campo ciudad, procesos inexistentes de urbanización, siendo la mayoría de estos rurales¹¹.

Cuadro 17. Recursos Específicos de Gobiernos Municipales por Departamento, 2011 – 2017

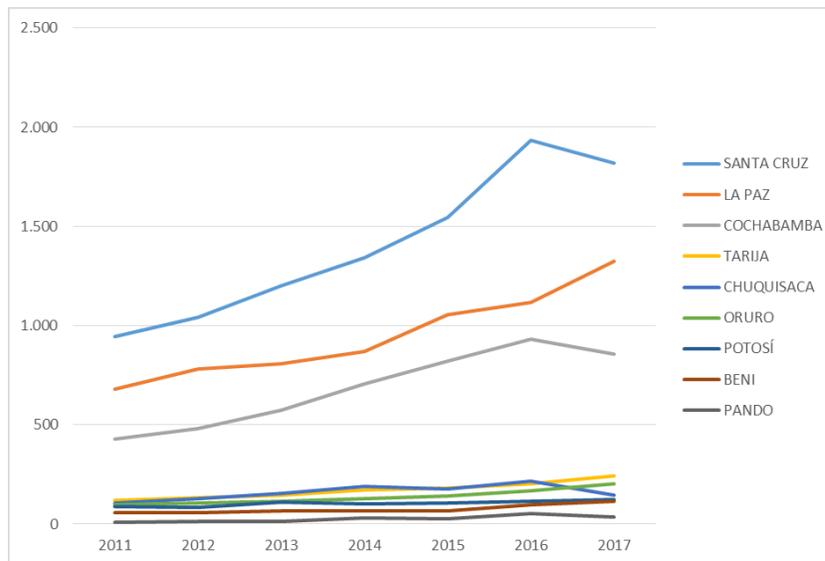
(En Millones de bolivianos)

GESTIÓN	SANTA CRUZ	LA PAZ	COCHABAMBA	TARIJA	CHUQUISACA	ORURO	POTOSÍ	BENI	PANDO	TOTAL
2011	947	681	426	120	106	99	87	58	11	2.534
2012	1.042	779	483	134	129	107	84	58	13	2.829
2013	1.202	810	572	147	154	117	110	64	15	3.192
2014	1.340	869	706	171	188	130	102	67	29	3.604
2015	1.546	1.055	822	179	176	141	106	67	27	4.119
2016	1.933	1.117	931	202	214	167	113	97	52	4.827
2017	1.818	1.325	855	241	144	205	122	113	36	4.859
TOTAL	9.828	6.636	4.796	1.194	1.112	965	725	524	184	25.964

Fuente: SIGMA/SIGEP

Grafico 14. Evolución de Recursos Específicos por Departamento, 2011 - 2017

(En Millones de Bolivianos)



¹¹ Conforme a los Parágrafos II y III del Artículo 394 de la Constitución Política del Estado, se excluye del pago de impuestos a la pequeña propiedad agraria y la propiedad comunitaria o colectiva con los bienes inmuebles que se encuentren en ellas.

Los datos permiten ver que los municipios del eje central son los que alcanzan los mayores niveles de recaudación por recursos específicos, sin embargo, a diferencia de lo mostrado en las anteriores fuentes, el mejor desempeño lo muestra Santa Cruz, destacándose también los municipios de Tarija, que siendo sólo once, se encuentran en cuarto lugar.

Otro factor que influye en la capacidad recaudatoria, son las limitaciones financieras que enfrentan los municipios pequeños, toda vez que los recursos que se transfieren están en proporción a su población censada lo que se traduce en una dificultad para contratar personal técnico capacitado que permita aumentar los niveles de recaudación.

3.6 EXTENSIÓN TERRITORIAL

El escenario actual está caracterizado por procesos de fuerte impacto territorial como la globalización económica, cultural y tecnológica, la conformación de nuevos espacios integrados para el desarrollo y la creciente urbanización de las sociedades modernas. La globalización reconstituye los aspectos productivos, geográficos, políticos y socioculturales en una dimensión que transforma el escenario de actuación de los diferentes espacios territoriales.

Estos procesos, lejos de provocar una redistribución armónica de actividades, población y riqueza, tienen efectos desiguales provocando una re-jerarquización del territorio, al tiempo que una profundización de desequilibrios territoriales, con disparidades entre grandes regiones, en el interior de un mismo espacio regional y hasta en un mismo espacio urbano.

La paradoja es que la eliminación progresiva de las barreras espaciales refuerza la importancia territorial para el desarrollo. En este marco: “la territorialización aparece como la forma de amortiguar los efectos de la globalización sobre las dimensiones del cambio” (Pecqueur y Colletis, 1996).

Nuevas teorías remarcan la importancia del territorio, tanto en la competitividad de las empresas, como en la capacidad de las instituciones públicas y privadas para gestionar el desarrollo y representan visiones integrales y dinámicas del proceso de desarrollo. (Madoery, 1997)

En este contexto, para propiciar procesos desarrollo que permitan aprovechar las potencialidades de las diferentes jurisdicciones municipales es importante que la asignación de recursos vía transferencias del Nivel Central del Estado considere la extensión territorial.

Bolivia se organiza territorialmente en departamentos, provincias, municipios y territorios indígena originario campesinos, asimismo, para un mejor ejercicio del gobierno y la administración pública, en unidades territoriales, concebidas como el espacio geográfico delimitado para la organización del territorio del Estado.

La entidad territorial es la institucionalidad que administra y gobierna en la jurisdicción de una unidad territorial, de acuerdo a las facultades y competencias que le confieren la Constitución Política del Estado y la ley. El siguiente cuadro muestra la extensión territorial a nivel departamental.

Cuadro 18. Extensión Territorial por Departamento

DEPTO	SUPERFICIE Km ²	%
SANTA CRUZ	370.621	34%
BENI	213.564	19%
LA PAZ	133.985	12%
POTOSÌ	118.218	11%
PANDO	63.827	6%
COCHABAMBA	55.631	5%
ORURO	53.588	5%
CHUQUISACA	51.524	5%
TARIJA	37.623	3%
TOTAL	1.098.581	100%

Fuente: INE

Tres de los nueve departamentos (Santa Cruz, Beni y La Paz) concentran el 65% del territorio. Si revisamos la extensión territorial de los municipios ésta presenta mayores diferencias. A continuación se muestran los 10 municipios con mayor y menor territorio.

Cuadro 19. Municipios con mayor extensión territorial

Nº	CÓDIGO	MUNICIPIO	DPTO	CAT POBLACIONAL	SUPERFICIE Km ²
1	1719	Charagua	SANTA CRUZ	C	73,212
2	1707	San Ignacio (San Ignacio de Velasco)	SANTA CRUZ	D	49,906
3	1267	Ixiamas	LA PAZ	B	37,194
4	1737	Concepción	SANTA CRUZ	C	29,601
5	1820	Exaltación	BENI	B	28,425
6	1740	San Matías	SANTA CRUZ	B	27,355
7	1811	San Ignacio	BENI	C	23,562
8	1713	San José	SANTA CRUZ	C	23,083
9	1818	Baures	BENI	B	18,477
10	1810	Santa Ana	BENI	C	17,705
TOTAL					328,521

Elaboración propia
Fuente: INE

La extensión territorial de estos 10 municipios es equiparable a la de los Departamentos de La Paz y Beni que cuentan con 106 municipios. En contraste, los diez municipios más pequeños en territorio, en conjunto, tienen un tamaño menor en 200 veces el municipio de Charagua.

Cuadro 20. Municipios con menor extensión territorial

N°	CÓDIGO	MUNICIPIO	DPTO	CAT POBLACIONAL	SUPERFICIE Km ²
1	1319	Villa Gualberto Villarroel	COCHABAMBA	A	68
2	1325	Toco	COCHABAMBA	B	66
3	1233	San Pedro de Tiquina	LA PAZ	B	61
4	1324	Cliza	COCHABAMBA	C	57
5	1306	Colcapirhua	COCHABAMBA	D	26
6	1418	Huachacalla	ORURO	A	25
7	1244	Nazacara de Pacajes	LA PAZ	A	23
8	1286	Huatajata	LA PAZ	A	19
9	1318	Tacachi	COCHABAMBA	A	15
10	1234	Tito Yupanqui	LA PAZ	B	15
TOTAL					375

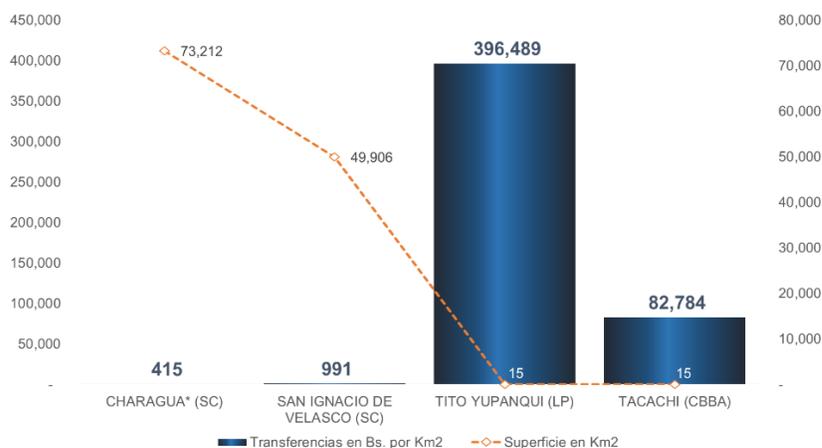
Elaboración propia
Fuente: INE

La extensión territorial no tiene un factor de conexión directa con la concentración poblacional, razón por la cual más adelante se analiza sucintamente los datos de densidad poblacional.

Si consideramos la asignación de recursos por Km² de extensión territorial vemos que por ejemplo Charagua (convertido en Autonomía Indígena el 2017) recibe Bs415 por cada Km² de superficie, en contraste está el municipio de Tito Yupanqui que percibe un equivalente a Bs396.489 por Km².

Gráfico 15. Asimetrías Transferencias vs Extensión Territorial

(En Bolivianos y Km²)



Fuente: SIGEP Transferencias 2017, (*) Convertido a Autonomía Indígena el 2017

3.7 CONCENTRACIÓN POBLACIONAL

A nivel departamental la densidad poblacional no muestra datos muy dispersos; sin embargo, es importante analizar la concentración poblacional a nivel municipal. A continuación se detallan los 10 municipios con mayor densidad poblacional, los cuales a la vez concentran el 42% de la población, ocupando el primer lugar el municipio de El Alto, en donde existen 2.427 habitantes por cada Km² de superficie.

Cuadro 21. Municipios con Mayor Densidad Poblacional

N°	CÓDIGO	MUNICIPIO	DPTO	CATEGORÍA	SUPERFICIE Km ²	POBLACIÓN CNPV 2012	DENSIDAD Km ²
1	1205	El Alto de La Paz	LA PAZ	D	350	848,452	2,427
2	1301	Cochabamba	COCHABAMBA	D	286	632,013	2,208
3	1306	Colcapirhua	COCHABAMBA	D	26	51,990	2,019
4	1701	Santa Cruz de La Sierra	SANTA CRUZ	D	1,363	1,454,539	1,067
5	1401	Oruro	ORURO	D	295	264,943	897
6	1234	Tito Yupanqui	LA PAZ	B	15	6,261	414
7	1734	Montero	SANTA CRUZ	D	281	109,518	390
8	1324	Cliza	COCHABAMBA	C	57	21,899	386
9	1201	La Paz	LA PAZ	D	2,015	766,468	380
10	1315	Punata	COCHABAMBA	C	87	28,887	333

Elaboración propia

Fuente: INE, CNPV 2012

Como se muestra en el siguiente cuadro, el primer censo boliviano se realizó en 1831 durante gobierno del Mariscal Andrés de Santa Cruz. La población empadronada en los distintos censos a nivel departamento, antes de 1900 presenta características diversas, ocasionadas por las pérdidas territoriales que se produjeron entre 1866 y 1880, consiguientemente la reducción de habitantes; empero, a partir de 1950 se observó un incremento progresivo de la población departamental, siendo Santa Cruz el que creció a mayor ritmo.

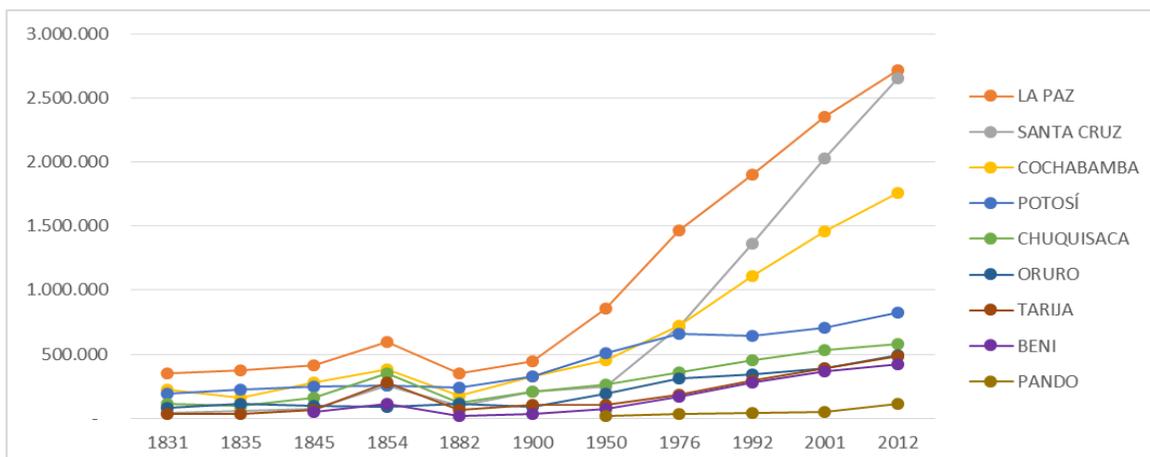
Cuadro 22. Bolivia: Población Empadronada en los Censos

DEPTO	1831	1835	1845	1854	1882	1900	1950	1976	1992	2001	2012
LA PAZ	348.142	373.587	412.867	593.779	346.139	445.616	854.079	1.465.370	1.900.786	2.349.885	2.719.344
SANTA CRUZ	43.775	54.385	75.627	255.599	97.185	209.592	244.658	710.724	1.364.389	2.029.471	2.657.762
COCHABAMBA	226.727	162.401	279.048	382.919	176.760	328.163	452.145	720.831	1.110.205	1.455.711	1.762.761
POTOSÍ	192.155	226.320	243.263	254.728	237.755	325.615	509.087	657.533	645.889	709.013	828.093
CHUQUISACA	112.590	94.990	156.041	349.119	123.347	204.434	260.479	358.488	453.756	531.522	581.347
ORURO	84.100	111.000	95.324	91.751	111.372	86.081	192.356	310.409	340.114	392.451	494.587
TARIJA	36.215	32.975	63.800	277.724	62.854	102.882	103.441	187.204	291.407	391.226	483.518
BENI			48.406	114.922	16.744	32.180	71.636	168.367	276.174	362.521	422.008
PANDO							16.284	34.493	38.072	52.525	110.436
TOTAL	1.043.704	1.055.658	1.374.376	2.320.541	1.172.156	1.734.563	2.704.165	4.613.419	6.420.792	8.274.325	10.059.856

Elaboración propia

Fuente: INE

Gráfico 16. Evolución de la Población Empadronada en los Censos



Elaboración propia

Fuente: INE

Entre 1950 y 2012 se observó un proceso de urbanización en el territorio nacional. Entre 1970 y 1980 la distribución y evolución de las áreas de residencia presentaron tendencias ascendentes de la población urbana y descendente de la rural, de 73,8% que representaba la población rural en 1950, pasó a 32,5% el 2012.

3.8 NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS

Según la Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe (SEDLAC, por su sigla en inglés) Bolivia es una de las cuatro naciones en las cuales más de la mitad de la población se encuentra debajo de la línea de pobreza: Bolivia (51,3%), México (52,3%), Guatemala (53,7%) y Honduras (66,2%). Estos índices de pobreza, asociados a los índices de desigualdad determinan las bajas tasas de crecimiento potencial.

Si bien, a mediados de la década de los noventa, se dieron reformas orientadas a revertir las tendencias de la desigualdad y la pobreza rural a partir de la descentralización y la participación popular que establecieron mecanismos de asignación de recursos públicos y ampliación de competencias de los gobiernos municipales; éstas no han sido suficientes para disminuir las brechas de pobreza entre las áreas urbanas y rurales.

3.8.1 Metodología de Medición Basada en Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)

La metodología sobre las NBI evalúa el bienestar a partir de la infraestructura de la vivienda, niveles educativos y servicios de salud de la población. Según las NBI son pobres los que presentan niveles de vida por debajo de las normas sobre adecuación de la vivienda, disponibilidad de servicios de servicios de agua y saneamiento, insumos energéticos (energía eléctrica y combustible para cocinar), nivel educativo y acceso a servicios de salud.

En cada uno de los componentes se establecen umbrales mínimos de satisfacción de necesidades básicas, los cuales se detallan en el siguiente cuadro:

Cuadro 23. Componentes que determinan de las Necesidades Básicas Insatisfechas

Bienestar a partir de:	Factores que determinan la inadecuación
Infraestructura de la vivienda	<p>Materiales de vivienda: Los hogares viven en viviendas con pisos de tierra y otros materiales de desecho, paredes de adobe no revocado, tapial, piedra, caña, palma y/o techos de paja caña, palma u otros materiales de desecho.</p> <p>Espacios de vivienda: Los hogares de más de cinco personas duermen en dos o un dormitorio, no tienen una habitación adicional para comedor o sala, ni tienen un cuarto especial para la cocina.</p>
Servicios e insumos básicos	<p>Servicios de agua y saneamiento: Las viviendas no tienen agua por cañería, no tienen conexión de agua dentro de la vivienda, reciben agua de pozo, lago, río o vertiente; no tienen sanitario y/o no disponen de sistema de eliminación de excretas a alcantarillado ni cámara séptica.</p> <p>Insumos energéticos: Cuando las viviendas no disponen de energía eléctrica y utilizan leña, bosta, taquia, carbón o kerosene como combustible para cocinar.</p>
Niveles Educativos	<p>Alfabetización: Cuando algunos miembros del hogar no saben leer ni escribir</p> <p>Años aprobados: Presenten bajos niveles educativos y/o presentan rezago escolar.</p> <p>Asistencia Escolar: Existen niños y jóvenes que no asisten a la escuela.</p>
Servicios de salud	<p>Atención Médica: Comunidades con baja cobertura de atención del parto. En la versión del Mapa de Pobreza de 1993, la inadecuación en salud estaba referida a personas que atendían su salud en lugares distintos a los establecimientos de la Caja de Salud, Ministerios y servicios privados, o no atendían la salud.</p>

Elaboración propia

Fuente: INE

El NBI promedia los índices de carencia de sus componentes y a su vez es un índice de carencia. La construcción de estos estratos pretenden dar a conocer la intensidad de la pobreza, divididos en cinco segmentos, que forman cinco grupos y cada uno de ellos representa un estrato de pobreza.

Cada hogar se clasifica en el estrato que le corresponda según su NBI alcanzado.

Cuadro 24. Estratos de Pobreza

3.8.1.1.1.1	CONDICIÓN O ESTRATO DE POBREZA	RECORRIDO NBI		
	Necesidades Básicas Satisfechas	-1	$\leq \text{NBI} <$	-0,1
	Umbral de Pobreza	-0,1	$\leq \text{NBI} \leq$	0,1
	Pobreza Moderada	0,1	$< \text{NBI} \leq$	0,4
	Indigencia	0,4	$< \text{NBI} \leq$	0,7
	Marginalidad	0,7	$< \text{NBI} \leq$	1

Fuente: INE

Los dos primeros estratos (Necesidades básicas satisfechas y Umbral de pobreza) corresponden a los no pobres. Los estratos de Pobreza moderada, Indigencia y Marginalidad agrupan a la población pobre. A partir de esta clasificación se obtiene el indicador de Incidencia de Pobreza:

$$\text{Incidencia} = \frac{\text{Población Pobre}}{\text{Población Total}}$$

Que muestra el porcentaje de población pobre respecto al total de población.

3.8.2 NBI Censos Nacionales de Población y Vivienda 2001 y 2012

De acuerdo a los datos de NBI de los CNPV de los años 2001 y 2012 se evidencia que a nivel nacional hubo un mejoramiento de las condiciones de vida, toda vez que la población con Necesidades Básicas Satisfechas aumentó de 16,1% a 25,2%, asimismo, la población considerada “pobre” (Moderada, Indigente Marginal) redujo de 56,7% a 44,9%, como se ilustra a continuación:

Cuadro 25. Bolivia: Situación de Pobreza, Censos 2001 y 2012

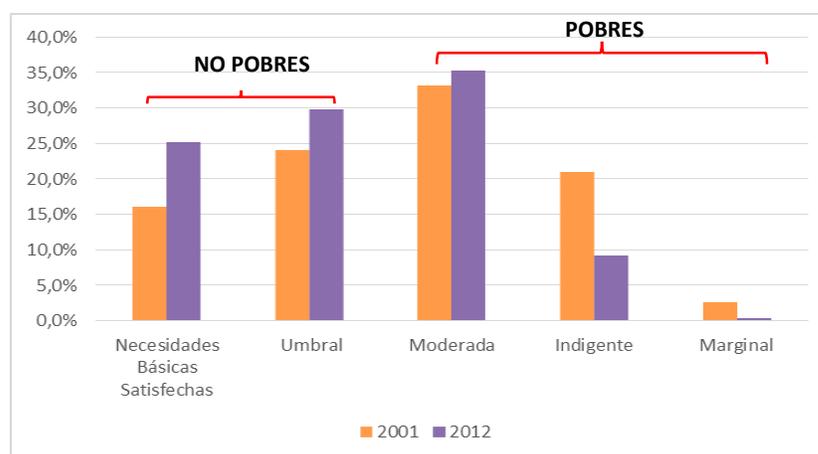
(En porcentaje)

CONDICIÓN DE POBREZA	2001	2012
Necesidades Básicas Satisfechas	16,1%	25,2%
Umbral	24,1%	29,9%
Moderada	33,1%	35,3%
Indigente	21,0%	9,2%
Marginal	2,6%	0,4%

Elaboración propia Fuente: INE

Grafico 17. Bolivia: Evolución Situación de Pobreza

(En porcentaje)



Un segundo análisis se lo puede efectuar a nivel departamento, donde vemos que si bien la población pobre ha disminuido los departamentos de Potosí, Pando, Beni, Chuquisaca, Oruro y La Paz tienen porcentajes por encima de promedio.

Cuadro 26. Situación de Pobreza por Departamento, Censos 2001 y 2012

(En porcentaje)

DEPARTAMENTO	POBLACIÓN POBRE		Necesidades Básicas Satisfechas		Umbral		Moderada		Indigente		Marginal	
	2001	2012	2001	2012	2001	2012	2001	2012	2001	2012	2001	2012
BENI	76%	56%	6,5%	16,0%	17,5%	27,5%	48,8%	45,9%	25,7%	9,5%	1,6%	1,0%
CHUQUISACA	70%	55%	13,8%	21,9%	16,1%	23,5%	29,3%	38,2%	34,6%	15,6%	6,2%	0,7%
COCHABAMBA	55%	45%	18,9%	25,9%	26,1%	28,7%	32,9%	35,2%	18,7%	9,7%	3,3%	0,5%
LA PAZ	66%	46%	15,4%	26,5%	18,4%	27,2%	35,9%	35,3%	28,3%	10,6%	2,1%	0,4%
ORURO	68%	47%	12,8%	25,5%	19,3%	27,6%	38,9%	34,4%	27,3%	12,1%	1,7%	0,5%
PANDO	72%	59%	7,3%	14,4%	20,3%	26,7%	40,5%	47,0%	31,8%	11,2%	0,2%	0,6%
POTOSÍ	80%	60%	5,6%	17,1%	14,7%	23,2%	32,8%	40,9%	36,1%	17,8%	10,8%	1,1%
SANTA CRUZ	38%	35%	23,3%	28,1%	38,7%	36,4%	31,1%	31,7%	7,0%	3,7%	0,0%	0,1%
TARIJA	51%	35%	18,7%	27,9%	30,5%	37,5%	35,9%	31,3%	14,6%	3,2%	0,3%	0,1%

Fuente: INE

En tercer lugar, a fin de identificar la evolución de este índice entre los municipios diferenciándolos por su tamaño poblacional vemos que aunque existen avances las tendencias se mantienen, es decir los más pequeños (Categoría A) siguen siendo los más pobres, lo que nos permite constatar que los criterios actuales de distribución no están disminuyendo brechas.

Cuadro 27. Situación de Pobreza, Censos 2001 y 2012, por Categoría Municipal

(En porcentaje)

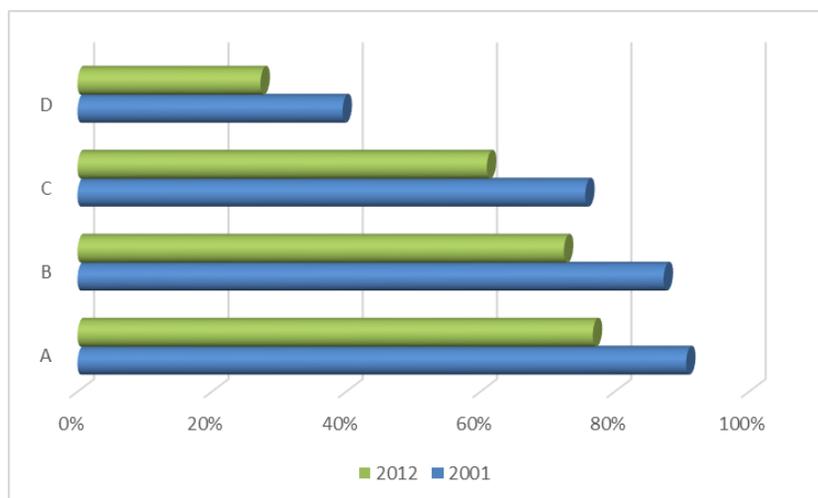
CATEGORÍA	GESTIÓN	PORCENTAJE DE POBLACIÓN POBRE	NO POBRE		POBRE		
			Necesidades Básicas Satisfechas	Umbral	Moderada	Indigente	Marginal
A	2001	91%	1,4%	8,0%	42,9%	44,5%	3,2%
	2012	77%	5,7%	17,5%	56,7%	19,2%	0,8%
B	2001	87%	2,1%	10,6%	40,3%	42,0%	5,0%
	2012	72%	7,2%	20,4%	52,7%	19,0%	0,8%
C	2001	76%	5,1%	19,3%	37,8%	31,8%	6,0%
	2012	61%	13,1%	26,0%	44,8%	15,3%	0,9%
D	2001	39%	27,6%	32,9%	30,1%	9,1%	0,3%
	2012	27%	37,6%	35,2%	24,3%	2,8%	0,1%

Elaboración propia

Fuente: INE

Grafico 18. Evolución Situación de Pobreza por Categoría Municipal

(En porcentaje)

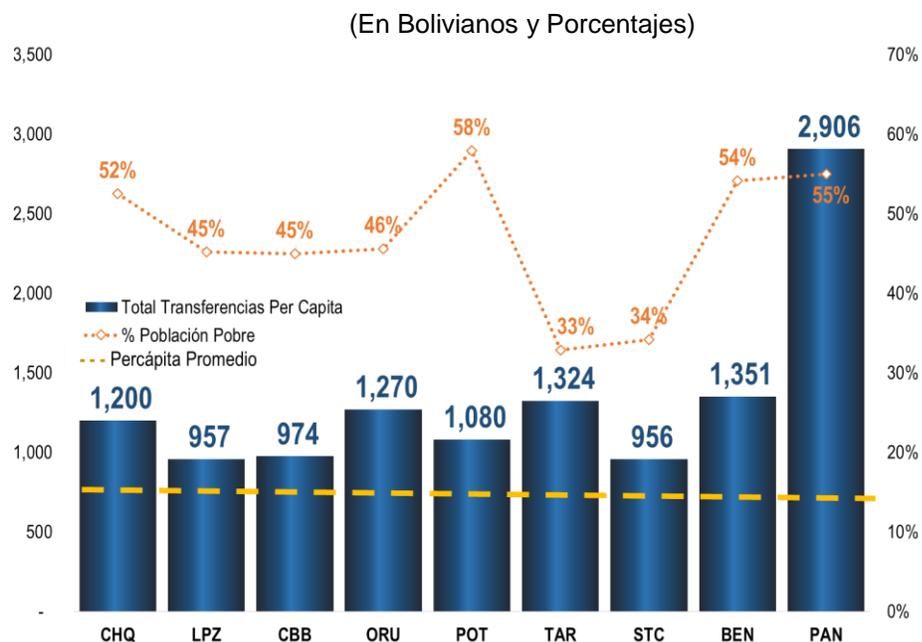


Elaboración propia

Fuente: INE

Finalmente, si analizamos las transferencias per cápita del TGN (Coparticipación Tributaria, IDH y HIPC) en favor de los Gobiernos Autónomos Municipales y los niveles de pobreza, vemos que en el caso de los municipios del Departamento de Pando, el IDH se comporta como un recurso que de alguna manera compensa los altos índices de pobreza; en contraste, los municipios del Departamento de Potosí, que tienen un mayor grado de pobreza reciben 2,7 veces menos que el caso anterior.

Grafico 19. Asimetrías Transferencias Percápita y Niveles de Pobreza



Fuente: SIGEP Transferencias 2017 e INE

Elaboración: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

3.9 SEGURIDAD ALIMENTARIA

La Carta Magna sostiene que el Estado tiene la obligación de garantizar la seguridad alimentaria, a través de una alimentación sana, adecuada y suficiente para toda la población.

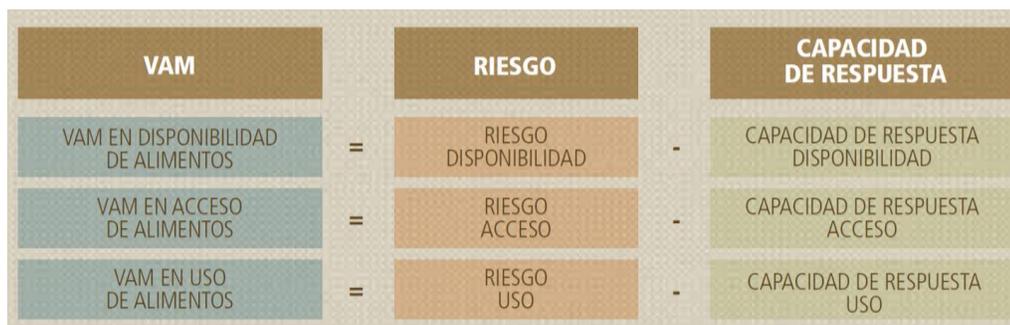
Según la definición de la FAO, se entiende por seguridad alimentaria “cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico, social y económico a los alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfagan sus necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarias para llevar una vida sana y activa”.

En este contexto, como un criterio que puede ser considerado en la distribución de recursos a los gobiernos municipales, que contribuye a la equidad, a continuación se hará una explicación sintética del Mapeo de la Vulnerabilidad a la Inseguridad Alimentaria (VAM 2012) del país, elaborado por el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, a través del Viceministerio de Desarrollo Agropecuario con la cooperación de la Unión Europea y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) de las Naciones Unidas.

El VAM del año 2012 tomó al municipio como unidad de análisis, estableciendo el grado de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria para cada municipio de Bolivia. En este proceso utilizó información multisectorial que, en su mayoría, corresponde a registros administrativos, lo cual hace posible que el VAM sea actualizado en periodos de tiempo relativamente cortos.

El diseño metodológico del VAM 2012 permite calcular un índice global de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria en tres categorías: baja, media y alta, y ponderar subíndices de vulnerabilidad en las dimensiones de disponibilidad de alimentos, de acceso a los alimentos y de uso de los alimentos, bajo el siguiente esquema:

Grafico 20. Esquema Diseño Metodológico del VAM 2012



Fuente: Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras

Para la construcción del VAM 2012 se seleccionaron 18 indicadores, de los cuales cinco tienen información censal como fuente. Estos indicadores se clasificaron en los seis grupos descritos en el esquema: riesgo en la disponibilidad, riesgo en el acceso y riesgo en el uso de los alimentos, así como capacidad de respuesta para la disponibilidad, capacidad de respuesta para el acceso y capacidad de respuesta para el uso de los alimentos.

Grafico 21. Indicadores VAM 2012

	Indicadores		
	Disponibilidad	Acceso	Uso
Riesgo	Balace hídrico (Conservación Internacional, 2011)	Porcentaje de población en extrema pobreza (CNPV, 2001)	Tasa de desnutrición crónica en niños y niñas menores de 5 años (ENDSA, 2008)
	Porcentaje de superficie agrícola bajo amenaza de inundaciones (COBUSO, 2010; SNIOT, 2000)	Porcentaje de población desocupada (CNPV, 2001)	Promedio de episodios de EDAs en niños y niñas menores de 5 años (SNIS, 2011)
	Índice de aridez (Atlas Agropecuario, 2011)	Porcentaje de población en umbral de pobreza (CNPV, 2001)	Promedio de episodios de IRAs en niños y niñas menores de 5 años (SNIS, 2011)
Capacidad de respuesta	Valor calórico de la producción agrícola no industrial per cápita (MDRyT - MSyD, 2011)	Índice de ingresos del IDH (PNUD, 2005)	Porcentaje de familias con acceso a agua potable (CNPV, 2001)
	Valor de la producción pecuaria a precios de mercado (MDRyT, 2011)	Índice de accesibilidad vial (ABC, 2002-2007; GeoBolivia, 2011)	Porcentaje de familias con acceso a alcantarillado (CNPV, 2001)
	Porcentaje de superficie agropecuaria (COBUSO, 2010; MDRyT-VT)	-----	Porcentaje de familias con acceso a energía eléctrica (AE, 2011)
	-----	-----	Tasa de estudiantes promovidos en primaria y secundaria (SIE, 2011)

Fuente: Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras

Los resultados del VAM 2012 indican que 38 municipios, es decir 11,2% de los municipios, presenta baja vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria, representando a 5.222.097 habitantes, en términos de población proyectada.

Por otra parte, 199 municipios, es decir 58,7% del total de municipios, presenta vulnerabilidad media. En términos de población proyectada, la vulnerabilidad media a la inseguridad alimentaria afecta al 40% de la población (4.254.189 habitantes).

Finalmente, 102 municipios, es decir 30,1% del total de municipios, presenta alta vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria, afectando aproximadamente al 10,8% de la población (1.148.295 habitantes), como se resume en el siguiente cuadro:

Grafico 22. Población y número de municipios por grado de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria

Categoría VAM	Población 2011*	Nº de Municipios
Baja	5.222.097	38
Media	4.254.189	199
Alta	1.148.295	102
Total	10.624.581	339

(*) Población proyectada por el INE

Fuente: Elaboración Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras

A nivel departamental, se observan marcadas diferencias. Entre seis y siete de cada 10 municipios son altamente vulnerables a la inseguridad alimentaria en Pando, en Chuquisaca y en Potosí.

En Oruro, cuatro de cada 10 municipios presentan alta vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria. En Tarija, en Cochabamba y en La Paz dos de cada 10 municipios tienen vulnerabilidad alta a la inseguridad alimentaria. Los municipios que se encuentran en Santa Cruz y en Beni presentan bajos niveles de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria, en comparación con los municipios del resto de los departamentos.

Grafico 23. Porcentaje de municipios por grado de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria

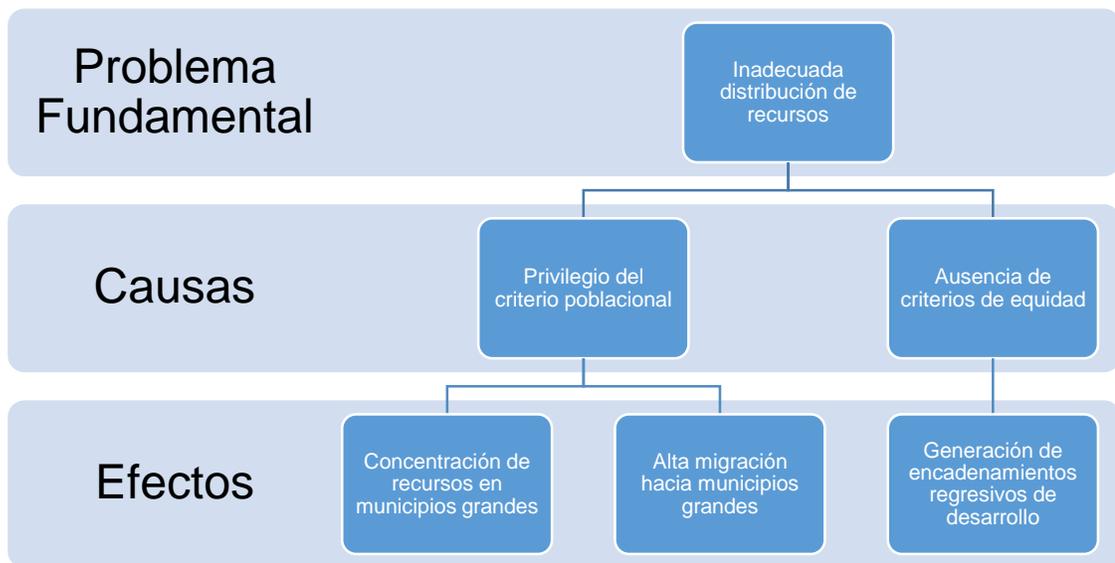
Departamento	Baja	Media	Alta
Pando	6,7	20	73,3
Chuquisaca	3,4	34,5	62,1
Potosí	2,5	37,5	60
Oruro	2,8	54,3	42,9
Tarija	18,2	54,5	27,3
Cochabamba	14,9	59,6	25,5
La Paz	8	75,9	16,1
Santa Cruz	26,8	66,1	7,1
Beni	15,8	78,9	5,3
Bolivia	11,2	58,7	30,1

Fuente: Elaboración Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras

4 CAPÍTULO: PROPUESTA DE MEJORAMIENTO

4.1 ESQUEMA DE LA PROPUESTA

La propuesta se construye como solución a los problemas identificados en la actual distribución de recursos. Estos pueden resumirse de la siguiente manera:



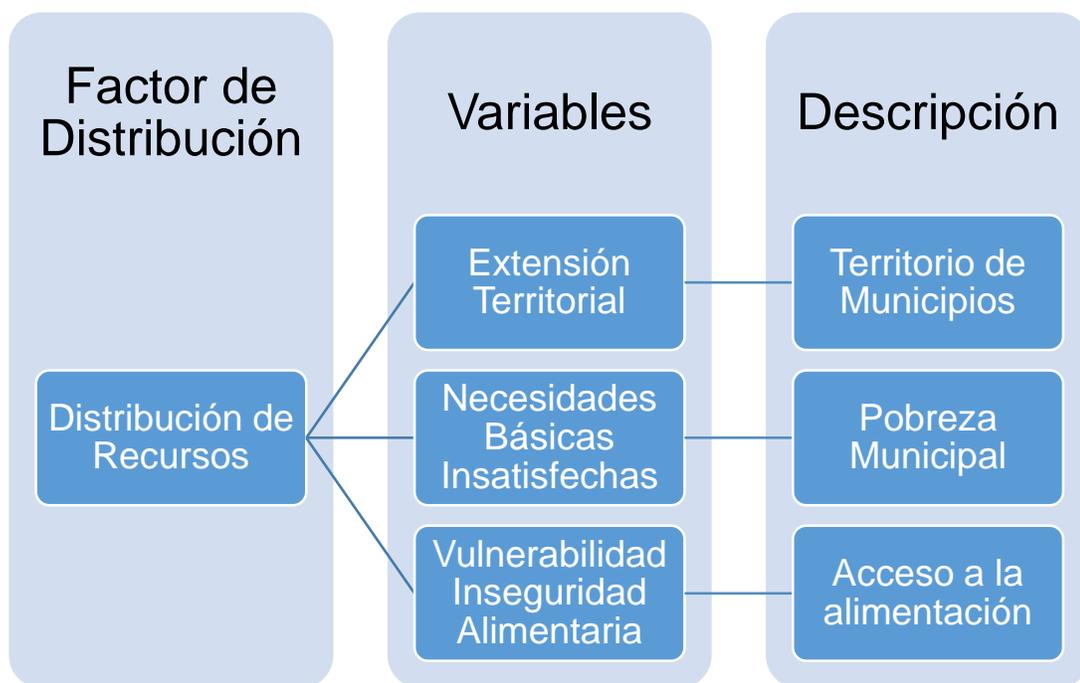
Una inadecuada distribución de recursos de coparticipación tributaria y del Impuesto Directo a Hidrocarburos se explica por el privilegio que se otorga al criterio poblacional.

Este es un criterio de eficiencia por cuanto se considera que para atender una mayor población se requieren más recursos. Sin embargo, el problema que genera radica en que al disponer de una mayor cantidad de recursos los

municipios más grandes atraen una mayor población, en la medida que son capaces de brindar mejores servicios¹².

La segunda causa tiene que ver con la ausencia de criterios de equidad. Lo cual hace que no se otorgue más recursos a los que menos tienen.

Con el fin de subsanar los problemas descritos se plantea el siguiente esquema de análisis:



La propuesta consiste en que la distribución de recursos se realice bajo dos criterios:

- 50% por población
- 50% por equidad, esta última sobre las siguientes variables:
 - Extensión territorial.

¹² Lógicamente el desarrollo no depende únicamente de la disposición de recursos públicos, sin embargo, estudios similares han demostrado que la disposición de infraestructura pública permite que la actividad privada se desarrolle de mejor manera.

- Necesidades básicas insatisfechas.
- Vulnerabilidad a la Inseguridad Alimentaria.

Extensión territorial, porque cuanto más extenso es el municipio más recursos se requieren para atenderlo. Por ejemplo, el municipio de Charagua tiene la mayor extensión territorial de todos los municipios (73.212 Km²) y recibe únicamente Bs26 millones. En cambio Santa Cruz de la Sierra tiene únicamente 1.363 Km² y recibe Bs1.163 millones.

4.2 FÓRMULA DE LA PROPUESTA

Con el fin de mejorar la distribución de recursos entre municipios del país se propone la siguiente fórmula:

$$FD = 0,5(P_{ob}MUN/P_{ob}TOTAL) + 0,1(T_{err}MUN/T_{err}TOTAL) + 0,2\left(\frac{P_{rec}MUN}{P_{rec}TOTAL}\right) + 0,2(P_{via}MUN/P_{via}TOTAL)$$

Donde:

FD: Factor de distribución de los recursos de coparticipación e IDH

P_{ob}MUN: Población del municipio de acuerdo al CNPV 2012

P_{ob}TOTAL: Población total de acuerdo al CNPV 2012

T_{err}MUN: Extensión territorial del municipio

T_{err}TOTAL: Extensión territorial total del país

P_{rec}MUN: Población recalculada del municipio de acuerdo a NBI

P_{rec}TOTAL: Población total recalculada de acuerdo a NBI

P_{via}MUN: Población recalculada del municipio de acuerdo al índice VIA

P_{via}TOTAL: Población total recalculada de acuerdo al índice VIA

Tal como se indicó en la propuesta de fórmula los parámetros de la misma se explican a continuación:

- 0,5 de la relación entre la población del municipio y la población total. Se explica porque el 50% de los recursos continuarán distribuyéndose conforme al peso de la población del municipio sobre el total.
- El otro 0,5 (ya que siendo un factor de distribución la suma de ambos debe ser igual a 1) corresponde a la sumatoria de:
 - 0,1 correspondiente a la extensión territorial. Cómo se indicó la idea es capturar la información relativa a la dimensión del municipio. Si se tiene un mayor territorio por atender es necesario asignar una mayor cantidad de recursos.
 - 0,2 correspondiente a las “necesidades básicas insatisfechas” que es una variable proxy de la pobreza. La idea consiste en mostrar que cuando un municipio cuenta con una mayor pobreza requiere más recursos para combatirla.
 - 0,2 correspondiente a la “vulnerabilidad frente a la inseguridad alimentaria”. Dado que unos de los temas centrales respecto al desarrollo es el acceso a los alimentos, se plantea que en la medida que un municipio es más inseguro al respecto es necesario asignar mayores recursos.

En síntesis la fórmula combina la eficiencia con la equidad. Un 50% es asignado capturando el criterio de que a mayor población se requieren mayores recursos y el otro 50% privilegia los recursos para que las poblaciones con mayores índices de pobreza, vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria y extensión territorial reciban más recursos.

4.3 APLICACIÓN DE LA PROPUESTA

Aplicando los factores descritos se obtienen los siguientes resultados:

En primer lugar debe indicarse que los municipios de ciudades capitales y El Alto reciben menos recursos. Esto se debe a que cuando se introduce el criterio de equidad al tener mejores indicadores de desarrollo, estos municipios tienen menores recursos de acuerdo a la nueva fórmula distribuidora.

Cuadro 28. Nueva distribución para municipios capitales y El Alto

(En Bolivianos)

Municipio	Distribución actual	Nueva distribución	Diferencia
Sucre	208.822.446	105.725.248	- 103.097.198
La Paz	612.768.412	307.891.749	- 304.876.663
El Alto	678.312.187	526.256.368	- 152.055.819
Cochabamba	505.275.632	252.851.996	- 252.423.636
Oruro	211.814.063	106.127.998	- 105.686.065
Potosí	152.940.270	108.598.359	- 44.341.911
Tarija	164.191.216	150.629.887	- 13.561.329
Santa Cruz	1.162.860.751	1.056.914.573	- 105.946.178
Trinidad	85.220.337	67.909.930	- 17.310.407
Cobija	36.989.093	19.466.295	- 17.522.799
TOTAL	3.819.194.408	2.702.372.402	- 1.116.822.006

Fuente: Elaboración propia con datos de transferencias del 2017

Esto implica que los “municipios grandes” dejan de percibir Bs1.116,8 millones, recursos que son distribuidos entre el “resto de municipios”, pues tal como se señaló los mismos tienen extensiones territoriales más grandes y mayores niveles de pobreza que los municipios capitales, como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 29. Nueva distribución para resto de municipios

(En Bolivianos)

Departamento	Distribución actual	Nueva distribución	Diferencia
Chuquisaca	255.947.221	384.988.537	129.041.316
La Paz	882.954.202	1.162.205.390	279.251.188
Cochabamba	903.999.456	916.288.325	12.288.870
Oruro	183.593.559	265.768.896	82.175.337
Potosí	509.095.503	723.651.987	214.556.484
Tarija	222.367.072	210.055.262	- 12.311.811
Santa Cruz	961.941.071	1.145.224.403	183.283.332
Beni	252.162.529	414.081.243	161.918.713
Pando	51.301.214	117.919.789	66.618.576
TOTAL	4.223.361.826	5.340.183.831	1.116.822.006

Fuente: Elaboración propia con datos de transferencias del 2017

Finalmente, se hace el análisis del efecto de la fórmula considerando las categorías municipales.

Cuadro 30. Nueva distribución por Categoría Municipal

(En Bolivianos)

Categoría Municipal	Distribución actual	Nueva distribución	Diferencia	% Variación
A	158,275,136	296,316,631	138,041,495	87%
B	1,131,501,528	1,742,574,769	611,073,240	54%
C	1,971,760,016	2,451,113,800	479,353,784	24%
Sub Total	3,261,536,680	4,490,005,199	1,228,468,519	38%
D	4,781,019,553	3,552,551,034	- 1,228,468,519	-26%
Total	8,042,556,233	8,042,556,233		

Fuente: Elaboración propia con datos de transferencias del 2017

Como puede observarse en el cuadro anterior los municipios de categorías A, B y C (principalmente rurales) pasan de percibir Bs3.261 a recibir Bs4.490 millones. Esto significa un incremento de 38% en los recursos que les corresponden, siendo los mayores beneficiarios los municipios más pequeños cuyos ingresos se incrementarían en 87%.

Los recursos adicionales les pueden permitir alcanzar un mayor desarrollo, y por tanto, reducir las brechas que existen entre los indicadores de pobreza con los municipios más grandes (capitales de Departamento y ciudades intermedias).

4.4 CONCLUSIONES

Elaborada la tesis se arribaron a las siguientes conclusiones relacionadas con los objetivos planteados:

1. Respecto al objetivo general se ha desarrollado una nueva fórmula de distribución de recursos. La misma cambia la actual (basada en la distribución por población) a una que reduce este criterio a un 50% y el otro 50% se distribuye de acuerdo a criterios de equidad (territorio, pobreza e inseguridad alimentaria).
2. Los resultados de la aplicación de la nueva fórmula muestran que los recursos de los municipios más pequeños (Categorías A, B y C, principalmente rurales) aumentan en 38%. Aspecto que les permitiría reducir las brechas de desarrollo, en la medida que al disponer de mayores recursos podrán incrementar la inversión pública y ampliar el alcance de sus políticas sociales.
3. Respecto a los objetivos específicos. Se han sintetizado los aportes teóricos respecto a la eficiencia, equidad, descentralización y pacto fiscal. Respecto a la eficiencia la misma busca la mejor asignación de recursos por parte del Estado (este criterio es aplicado en la actual fórmula de distribución). La equidad se refiere a la generación de oportunidades que permitan el desarrollo de las capacidades de los individuos (criterio que no está presente en la actual fórmula).

4. En cuanto a la descentralización se observa que es un proceso que busca acercar al Estado a la ciudadanía, en la medida que un gobierno local es capaz de atender de mejor manera las necesidades de su población. Esto tiene relación con el pacto fiscal porque el mismo busca una mejor distribución de los recursos.
5. Se han analizado los efectos intertemporales de la distribución actual de los recursos. Demostrándose que los mismos benefician a los municipios capitales y de ciudades intermedias (Categoría D) porque tienen una mayor población. Esto hace que la brecha con los municipios rurales crezca. Lo cual provoca que haya un mayor flujo migratorio que hace que la población se concentre en las grandes ciudades. Lo cual provoca un "despoblamiento" creciente que no fomenta el desarrollo.
6. La aplicación de la nueva fórmula de distribución permitirá un mayor desarrollo de los municipios rurales.

5 ANEXOS

6 BIBLIOGRAFÍA

AGHON, GABRIEL Y KRAUSE - JUNK, GEROLD. 1993. Descentralización Fiscal: Un Marco Conceptual. Serie Política No. 44, CEPAL. Santiago de Chile.

BARBERY, CARLOS HUGO. 2013. Propuesta metodológica para el Pacto Fiscal en Bolivia. Contacto Económico. Febrero – 2013: 4-30.

BARRIOS SUVELZA, F. J. 2007. Profundizando la Descentralización. Competencias Prefecturales. Viceministerio de Descentralización. La Paz, Bolivia.

BAUMAN ZYGMUNT. 2015. En busca de la política. Fondo de Cultura Económica. México DF.

BRENNAN, GEOFFREY - JAMES M. BUCHANAN. 2006. The power to tax: analytical foundations of a fiscal constitution. University Press. Nueva York: Cambridge.

COMITÉ PRO SANTA CRUZ. 2013. Propuesta de Pacto Fiscal. Comité Pro Santa Cruz. Santa Cruz de la Sierra.

CÓRDOVA LUÍS. 2016. La Trascendencia del Diálogo en el Proceso del Pacto Fiscal en Bolivia. Ensayos sobre el proceso de Diálogo para el Pacto Fiscal en Bolivia. Ministerio de Autonomías y Servicio Estatal de Autonomías. La Paz, Bolivia. 17-25.

CHAVEZ RODRIGUEZ DIEGO ANDRÉS. 2016. Los Caminos de la Alquimia Fiscal en Bolivia. Ensayos sobre el proceso de Diálogo para el Pacto Fiscal en Bolivia. Ministerio de Autonomías y Servicio Estatal de Autonomías. La Paz, Bolivia. 27-44.

DWORKIN, R. 1981. "What is Equality? Part 2: Equality of Resources". Philosophy & Public Affairs.

FINOT IVÁN. 2016. Pacto Fiscal: Cómo conciliar eficiencia con equidad Una propuesta para Bolivia. Primera Edición, Friedrich Ebert Stiftung (FES)/Plural Editores. La Paz, Bolivia.

FORMICHELLA MARÍA MARTA. 2011. Análisis del Concepto de Equidad Educativa a la Luz del Enfoque de las Capacidades de Amartya Sen. Revista Educación 35(1). ISSN: 0379-7082.

FUNDACIÓN JUBILEO. 2013. Pacto Fiscal. Un instrumento para la concertación entre sociedad civil y el Estado. Fundación Jubileo. La Paz, Bolivia.

FUNDACIÓN MILENIO. 2013. Pacto Fiscal. Coloqios Económicos N° 27. Fundación Milenio. La Paz, Bolivia.

GOBIERNO AUTÓNOMO DEPARTAMENTAL DE SANTA CRUZ. 2015. Pacto Fiscal. En busca de un Acuerdo Nacional por Bolivia. Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz. Santa Cruz de la Sierra.

GOBIERNO AUTÓNOMO DEPARTAMENTAL DE LA PAZ. 2017. Propuesta de Pacto Fiscal para el Desarrollo de La Paz, en Beneficio de la Gente. Gobierno Autónomo Departamental de La Paz. La Paz, Bolivia.

GONZÁLEZ BRITO ADOLFO. 2000. Precisiones Conceptuales al Principio de Equidad, Pensamiento Educativo. Vol. 26 (julio 2000). 15-29

MADOERY OSCAR. 1999. El territorio como factor estratégico de desarrollo. Hacia un espacio de gestión metropolitana en el Gran Rosario, IDR Instituto de Desarrollo Regional, Serie Documentos de Trabajo, N° 11, Rosario.

MUSGRAVE, RICHARD Y PEGGY MUSGRAVE. 1989. Hacienda Pública Teórica Aplicada. McGraw-Hill. Madrid.

OATES WALACE E. 1972. "Federalismo Fiscal", Instituto de Estudios de Administración, Editorial Haro Url Braio, Jovanovich. Madrid España.

PECQUEUR, BERNARD Y COLLETIS, GABRIEL. 1996. Dinámica territorial y factores de la competencia espacial; en Vázquez Barquero y Garófoli: Desarrollo Económico Local en Europa. Economistas Libros. Madrid.

RANGEL, C. 2016. Finanzas Públicas. Escuela de Economía. Bogotá

RAWLS JOHN. 1999. Justicia como equidad. Materiales para una teoría de la justicia. Traducción y Presentación de Miguel Ángel Rodilla. Editorial Tecnos. Madrid.

SAMUELSON, PAUL A. 1954: "The Pure Theory of Public Expenditure". Review of Economics and Statistics. Versión en castellano publicada en Hacienda Pública Española, 1970.

SEA - MINISTERIO DE AUTONOMIAS. 2015. Propuesta Técnica de Diálogo "Rumbo al Pacto Fiscal en Bolivia". Documento electrónico disponible en [file:///C:/Users/DELL/Download/DOCUMENTO DE PACTO FISCAL Impresi on%20\(1\).PDF](file:///C:/Users/DELL/Download/DOCUMENTO DE PACTO FISCAL Impresi on%20(1).PDF)

SEA-MINISTERIO DE AUTONOMIAS 2015. Estudio comparado de Regímenes Descentralizados en 24 países. La Paz, Bolivia.

SEN AMARTYA. 1979. Sobre la desigualdad económica. Editorial crítica

TIEBOUT, CHARLES. 1956. A pure theory of local expeditures. Journal of political economy, Vol. 64, No. 5, 416-424.

VINCENT OSTROM , CHARLES M. TIEBOUT Y ROBERT WARREN. 1961. La organización del gobierno en áreas metropolitanas: Una investigación teórica. Vol. 55, número 04, 831-842.