



CLAD

CENTRO LATINOAMERICANO
DE ADMINISTRACIÓN
PARA EL DESARROLLO

Taller sobre Descentralización, Autonomías, Pacto Fiscal y Federalismo

Realizado en el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEF).

La Paz, Bolivia





Informe de Consultoría

ASISTENCIA TÉCNICA DEL CLAD: TALLER SOBRE DESCENTRALIZACIÓN, AUTONOMÍAS, PACTO FISCAL Y FEDERALISMO

Institución: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEFP)
La Paz, Bolivia

Elaborado por el Consultor Egon Motencinos

Noviembre de 2023

III





CONTENIDO

PRESENTACIÓN	1
ANTECEDENTES	2
OBJETIVO DE LA CONSULTORÍA	2
FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA	3
La experiencia comparada internacional	8
Alemania	9
Australia	10
Canadá	12
España	13
Italia	14
Suiza	15
China	17
Indonesia	18
Vietnam	19
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	21





PRESENTACIÓN

Los días 13 al 17 de noviembre de 2023, se realizó la Asistencia Técnica del CLAD solicitada por el Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia, específicamente por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEFP), ubicado en la ciudad de La Paz. La actividad solicitada consistió en el desarrollo del taller “*Descentralización, Autonomías, Pacto Fiscal y Federalismo*”, en virtud de la necesidad de fortalecer la capacitación de los funcionarios del MEFP para su participación en la discusión y diálogo sobre el proceso de descentralización, autonomías, pacto fiscal y federalismo, de cara a los desafíos posteriores al Censo de Población y Vivienda 2024.

La capacitación se realizó en dos grupos de 41 personas cada uno, para un total de 82 funcionarios, proporcionándoles herramientas conceptuales, así como experiencias internacionales de países que han trabajado en la materia. De igual modo, se implementó un ejercicio práctico, en donde divididos por equipo, los participantes elaboraron una propuesta de distribución de recursos con base en la teoría impartida.

Todas las sesiones fueron interactivas, en las cuales se contó con la participación por parte de los funcionarios, quienes aclararon dudas y ampliaron los conocimientos dados en la clase.

Este taller fue gracias al Programa de Cooperación Técnica del CLAD, que busca mediante el intercambio de experiencias, ofrecer propuestas de mejora para las administraciones públicas iberoamericanas, ampliando los conocimientos y fortaleciendo las capacidades institucionales.



ANTECEDENTES

Con la aprobación de la nueva Constitución Política del Estado aprobada en el año 2009, el Estado Plurinacional de Bolivia se constituye como un Estado con autonomías, según lo establecido en el Artículo 1 del texto:

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

Luego, con la aprobación de la Ley 031 del 19 de julio de 2010 se estableció el Marco de Autonomías y Descentralización para regular las competencias en los diferentes niveles del Estado, y cuyo alcance comprende la organización territorial del Estado, los tipos de autonomía y los procedimientos de accesos a la misma, entre otros.

Ante el mejoramiento de la economía del país en los años previos a la pandemia, se comenzó a evidenciar la necesidad de una mejor distribución de los recursos entre entidades en el país, surgiendo con ello la demanda de un Pacto Fiscal que pueda garantizar una mejor distribución y administración de los recursos, tomando en cuenta lo establecido en las normativas que rigen al Estado Plurinacional. Sin embargo, la pandemia ha generado retrasos y una desaceleración económica a nivel mundial que ha dificultado atender a este requerimiento.

Con la próxima realización del censo del año 2024, se abre una oportunidad para retomar este tema y lograr concretar un Pacto Fiscal que satisfaga las demandas de la población.

OBJETIVO DE LA CONSULTORÍA

Fortalecer las capacidades de los funcionarios del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEFP) para el abordaje de los temas concernientes a la Descentralización, Autonomías, Pacto Fiscal y Federalismo, por medio de la revisión bibliográfica, haciendo una revisión de aspectos teóricos y metodológicos con base en



experiencias de otros países, así como el desarrollo de un caso práctico por parte de los funcionarios, para lograr una mayor comprensión de los temas.

FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA

A lo largo de la consultoría se abordaron de forma sistemática los siguientes temas:

Conceptos básicos: Tipos de Estado: Federal, Unitario, Regional/Autonómico

El régimen unitario se puede definir como aquel en donde existe un único impulsor político o un único centro nacional organizador de la vida política, económica y social de la nación, lo que implica que la decisión respecto de los asuntos públicos está concentrada.

En los estados unitarios, la autonomía sobre las decisiones de los gobiernos subnacionales es limitada y generalmente se fortalece mediante un proceso de descentralización de funciones más que de políticas o autonomía territorial.

Salvo en los casos en que la propia constitución reconozca aspectos asociados a la autonomía territorial en el marco del propio Estado unitario.

Estado Federal

El régimen federal es la conformación de entidades territoriales que gozan de autonomía política, fiscal y administrativa y comparten poderes con el centro político o nacional. No existe un único impulsor de poder político, legislativo y judicial.

El federalismo pretende lograr la integración junto a la libertad política, combinando el gobierno compartido con la autonomía (Fossas, 2002).

Estos diseños pueden estar relacionados con confederaciones; federacy, uniones, liga o federación.



Este sistema establece la unidad mientras preserva la diversidad territorial, integrando a las unidades políticas previamente independientes en una nueva unidad nacional (Beramendi y Maiz, 2003).

Estado Regional/Autonómico

Estado regional, concepto acuñado por autores como Ambrosini (1933) Badía (1963 y 1977), entre otros.

Se entiende como una forma de organización intermedia entre el Estado unitario y el federal. Implica la concentración de las funciones ejecutiva, legislativa y judicial en órganos de gobierno central.

Pero, cada unidad territorial comparte funciones con el ejecutivo central, pero también decide por sí dentro del ámbito de su competencia aspectos de alta relevancia, pudiendo darse incluso una constitución propia o que cuenten con capacidad legislativa sobre determinados asuntos (Ambrosini, 1933 y Badía 1963, 1977).

Un Estado regional, implica un modelo que compatibiliza las ideas de unidad del país y de autonomía territorial. Esto se establece para todas las entidades territoriales en las que rige la misma constitución, a la vez se otorga autonomía, descentralizando el poder en materia política, tributaria-económica, administrativa, en ocasiones jurídica, legislativa y reglamentaria.

Descentralización: conceptos y características

Es el proceso de reforma del estado que devuelve recursos, responsabilidades y/o autoridad de niveles más altos a niveles más bajos de gobierno (Falleti, 2006).

En general se observan Tres tipos de Descentralización.

- *Descentralización Administrativa:* Conjunto de políticas que transfieren la administración y el manejo de los servicios sociales (pueden ser financiadas o no financiadas).
- *Descentralización Fiscal:* Conjunto de políticas que aumentan los *ingresos* (o la autonomía para recaudar) de las unidades subnacionales.



- *Descentralización Política*: Conjunto de reformas electorales y constitucionales diseñadas para abrir o activar la representación de las *polities* subnacionales.

Preferencias de Actores por Nivel de Gobierno

Actor por nivel de gob.	Orden de Preferencias re. Type of Dec
Central	A > F > P
Intermedio & Local	P > F > A

Notas: A: administrative decentralization; F: fiscal decentralization; P: political decentralization

Elaboración propia

Etapas de la descentralización. La descentralización neoliberal

- Reformas en el marco del Consenso de Washington. Optimización de Recursos fiscales, eficiencia y eficacia, achicamiento del Estado: (en esta etapa, a comienzos de los 80 los Gobiernos subnacionales en AL duplicaron su recursos.
- Responsabilidades por servicios sociales: Transferencia o privatización de servicios de educación y salud, entre otros.
- Autoridad: Todos los alcaldes y la mayoría de los gobernadores de la región pasan a ser electos popularmente

La descentralización y el fortalecimiento democrático

- Mejor democracia, mayor legitimación autoridades (electas y cercanas), más participación y cercanía de las decisiones con los ciudadanos. Aparecen los PP, leyes nacionales de pp y otras iniciativas.



- Control más directo y cercano de la ciudadanía. Efectos positivos sobre la cohesión social y la pérdida de confianza a las autoridades centrales y del centro.
- Mayores grados de equidad y acceso a servicios y oportunidades.

Problemáticas que debe resolver la descentralización en América Latina

- Hacer frente a disparidades-desigualdades sociales y territoriales. Sigue importando donde se nace.
- Problemas de capacidades institucionales de gobiernos subnacionales (hacer igual o mejor las cosas que en contextos de centralismo).
- Hacer frente a la corrupción.
- Fortalecer mecanismos y relaciones intergubernamentales (rigs).
- Hacer frente a la disparidad fiscal (cómo evitar el crecimiento de las brechas entre territorios ricos y pobres)

Pacto fiscal: ¿incide la forma de Estado y la secuencia de la descentralización?

¿Qué es el pacto fiscal?

Es el “Conjunto de medidas que incluyen la modernización del Estado para fortalecer la transparencia del gasto público y una agenda para promover la inversión, productividad y el crecimiento”.

Adicionalmente:

- Colaborar administrativamente con otras administraciones de carácter territorial y local, especialmente en la lucha contra las brechas institucionales y territoriales.
- Colaborar administrativamente con otras administraciones de carácter territorial y local, especialmente en la lucha contra las brechas institucionales y territoriales.
- El Pacto se vincula a la progresividad fiscal y a la lealtad institucional tanto entre el Estado y las Entidades territoriales como entre éstas y municipios y otros entes locales.



- Creación de una comisión de seguimiento de la negociación del Pacto Fiscal con el Estado, conformada por las fuerzas políticas vinculadas al pacto.

•

¿De qué depende inicialmente un pacto fiscal?

- De la profundidad del dialogo, alcance del acuerdo, amplio o limitado
- De establecer un mega propósito claro, por ejemplo, reducción de desigualdades territoriales, algo que a todos le importe, a todos convoque. “Que no importe donde se nazca”
- Esto implica reconocer como punto de partida que hay disparidad fiscal que contribuye a disparidad territorial

De la asignación per cápita a las transferencias de igualación

Las transferencias de igualación, también conocidas como de ecualización o nivelación, son instrumentos para:

Distribuir recursos financieros entre niveles de gobierno y dentro de los mismos.

“Buscan eliminar o reducir la disparidad fiscal, es decir, la diferencia entre las necesidades de gasto (los costos en que debe incurrir un GSN para proveer una combinación estándar de los servicios públicos bajo su responsabilidad) y la capacidad fiscal de cada GSN (los recursos con que contaría un GSN si ejerciera un nivel de esfuerzo fiscal estándar)”.

El propósito es que cada GSN pueda proveer bienes y servicios públicos con un estándar mínimo en calidad y cantidad, a partir de un esfuerzo común para la recaudación de ingresos propios.

Finalidad de este tipo de transferencias

- La finalidad de las transferencias de igualación es reducir las diferencias en los beneficios fiscales netos para los pobladores de las diversas zonas de un país, buscan que los individuos reciban similares oportunidades de prestación de bienes y servicios públicos a cargo de los GSN, independientemente del lugar en que residan.



- Por eso, las transferencias de igualación deben ser no condicionadas y de propósito general, y contar con reglas claras de financiamiento y fórmulas transparentes de distribución (Boex y Martínez-Vázquez, 2007)

Algunas ventajas:

Mejorar Equidad fiscal horizontal. Es decir, reducir la brecha de ingresos fiscales y disparidad en las capacidades fiscales subnacionales, las disparidades fiscales son relevantes tanto en países federales grandes como en países unitarios pequeños.

Aumento de la eficiencia de la descentralización al disminuir el riesgo de una competencia tributaria ruinosa entre GSN (Egger, Koethenbueger y Smart, 2010).

En un contexto fiscal heterogéneo, aquellos GSN con más capacidades fiscales estarán mejor posicionados para proveer servicios públicos, estableciendo tasas tributarias más bajas que aquellos con capacidades más precarias.

Tienen el potencial de proteger contra los ciclos económicos regionales, minimizando el impacto de shocks específicos que afectan a las distintas regiones de manera dispar (OCDE, 2014; Boex y Martínez-Vázquez, 2007).

Por ejemplo, al transferir recursos de regiones más prosperas hacia aquellas donde haya shocks negativos que estén afectando sus bases económicas, la igualación fiscal automáticamente estabiliza aquellos ciclos económicos regionales divergentes, además de compensar las diferencias más permanentes en su capacidad fiscal (Ahmad y Brosio, 2006).

La experiencia comparada internacional

En función de quién financia las transferencias de igualación, los sistemas en estos países se clasifican en horizontales, cuando las transferencias fluyen entre los propios GSN, o verticales, cuando es el gobierno central el que asigna los recursos.

Los sistemas horizontales se denominan también solidarios o Robin Hood, ya que transfieren recursos de los GSN más ricos a aquellos con menores niveles de riqueza y desarrollo. Dentro de la OCDE, Alemania, Suiza y los países nórdicos utilizan este tipo de esquemas horizontales (Shah, 2014).



En cambio, en los países en desarrollo las transferencias de recursos entre GSN son menos frecuentes, en buena medida por las escasas fuentes de ingresos que existen a nivel

subnacional y por la dificultad política de lograr que los GSN más desarrollados resiguen parte de sus ingresos propios.

Por su parte, los sistemas verticales son los que más prevalecen en la experiencia internacional (Australia y Canadá). Estos esquemas no requieren acuerdos de financiamiento entre GSN, ya que los recursos provienen de impuestos nacionales, lo que simplifica su implementación.

Alemania

Características:

- País descentralizado con fuerte influencia del gobierno central y una gran cohesión entre los estados federados (16 Länder).
- Además, la Constitución establece el compromiso de brindar la misma capacidad a todos los niveles de gobierno para promover iguales condiciones de vida.
- En el sistema de financiamiento intergubernamental, el gobierno central y los GSN comparten la mayoría de los ingresos tributarios percibidos por los impuestos a los ingresos a la renta personal y corporativa y el impuesto al valor agregado (IVA).
- Existen tres programas de transferencias con propósitos de igualación.
- Un programa que se basa en la recaudación del IVA y destina el 49,5% a los estados. Estos recursos se distribuyen sobre la base de criterios de población (75%) y entre los estados cuya recaudación de determinados impuestos se encuentre por debajo del promedio nacional per cápita (25%).
- Un programa de nivelación horizontal solidario entre estados tipo Robin Hood, conocido como Finanzausgleich. Para este instrumento se establece un criterio de igualación que se mide como un indicador de capacidad fiscal y teniendo en cuenta factores diferenciales de gastos.
- El criterio de igualación se define tomando el ingreso promedio tributario per cápita ponderado por un factor de densidad de población (que favorece las áreas más densamente pobladas), sumando el 50% de una medida



estandarizada de ingresos municipales y permitiendo una compensación para cargas especiales (por ejemplo, para los estados que proveen servicios portuarios en el norte del país).

- Este criterio se compara con la situación financiera actual de cada estado y la diferencia es igualada hacia abajo en pasos progresivos para los estados que se encuentran por encima del promedio y compensada hasta el 95% del promedio nacional para los estados más pobres.
- El tercer programa se compone de transferencias federales adicionales que se otorgan a los estados financieramente débiles (para asegurar que logren tener al menos el 99,5% de la capacidad fiscal promedio nacional).
- Existen otras transferencias especiales (para varios propósitos) que completan el sistema de transferencias de Alemania, lo que lo convierte en uno de los sistemas más igualadores dentro de los países federales.
- Por ejemplo, cabe mencionar las transferencias de solidaridad para los Länder de la antigua Alemania del Este, destinadas a fomentar el desarrollo económico de los mismos, para cubrir los costos de organización política de los Länder más pequeños y/o para afrontar necesidades por un desempleo estructural excesivo

Australia

Australia es un país federal, formado por seis estados, el Territorio de la Capital Nacional y el Territorio del Norte.

Existe un organismo denominado Commonwealth Grants Commission (CGC) que desempeña un rol central en determinar los montos y criterios de distribución de ciertos tipos de transferencias, en el marco de un sistema de transferencias que incluye tanto asignaciones para propósitos específicos como un programa formal de transferencias de igualación horizontal entre estados.

Los principios del sistema de igualación australiano buscan:

- Reflejar lo que efectivamente hacen los estados (enfoque de demanda);
- Ser neutrales, en el sentido de no influir en las decisiones de política elegidas por los estados;
- Procurar la practicidad y simplicidad;



- Otorgar discrecionalidad a los estados en el uso de los fondos de igualación.

El sistema de igualación de Australia es uno de los más complejos y exhaustivos del mundo. Funciona desde el año 1976 como un sistema de compensación de desequilibrios horizontales (Rye y Searle, 1997) cuyo principio promulga que: “los GSN deben recibir recursos de la CGC de modo tal que, si cada uno realiza el mismo esfuerzo para aumentar los ingresos propios y cada uno opera al mismo nivel de eficiencia, cada uno debe tener la capacidad de proveer servicios bajo el mismo estándar” (CGC, 2015: 4)”

La metodología de igualación se basa en:

La ejecución presupuestaria de cada uno de los estados durante el trienio más reciente disponible.

Por el lado de los ingresos, además de los recursos propios, se consideran las transferencias condicionadas, que compensan para cada fuente de ingresos de cada estado en función de su distancia del promedio de todos los estados.

Por el lado de los gastos, se calculan los costos diferenciales en función de las “habilidades” o “des-habilidades” de cada uno de los estados que abaratan o encarecen el costo de provisión del servicio respecto del promedio de todos los estados.

Los principales factores considerados que inciden en los costos diferenciales son: los rasgos sociodemográficos (costos regionales y por lugares remotos), el estatus nativo, el estatus socioeconómico, los costos salariales, el crecimiento poblacional, el tamaño del centro urbano, la escala administrativa, la compensación por desastres, las comunidades pequeñas y la provisión privada de servicios.

- El cálculo de la compensación a cada estado parte de la estimación de “relatividades”. Las “relatividades” se definen sobre la base de 18 categorías de recursos y de 41 categorías de gastos.
- Así, desde la línea de base, que consiste en una transferencia igualitaria per cápita, se calcula una ponderación para cada estado basada en su brecha fiscal promedio:



- Los estados fiscalmente más fuertes que el promedio (con menor necesidad de compensación) reciben una ponderación o relatividad menor y viceversa. Los métodos de estimación se revisan cada cinco años, y la distribución se actualiza anualmente en función de la información financiera disponible.

Canadá

Características:

- Canadá es un estado federal conformado por 10 provincias y tres territorios.
- Los programas de transferencias intergubernamentales son básicamente cuatro, dos de los cuales son esquemas de transferencias en bloque destinados a la salud y educación pública, y a la asistencia social, y se distribuyen sobre una base per cápita.
- El tercer programa lo constituyen las transferencias de financiamiento territorial, otorgadas a los tres territorios para que puedan proveer a sus residentes un amplio rango de servicios públicos comparables a aquellos ofrecidos por los gobiernos provinciales a niveles comparables de tributación (según necesidad fiscal).
- Por su parte, el cuarto, las transferencias de igualación horizontal a las provincias (exceptuando los territorios) son pagos no condicionados que buscan reducir las disparidades fiscales entre jurisdicciones para que todas las provincias puedan proveer servicios públicos comparables a niveles razonables de imposición.
- Este sistema de igualación de Canadá, que está consagrado en la Constitución y se estableció originalmente a mediados de la década de 1950. Su potencial igualatorio es sustancial, ya que las provincias canadienses son muy autónomas (por ejemplo, los ingresos propios promedio de las mismas se acercan al 80% de los ingresos totales).
- Los fondos del sistema de igualación surgen de impuestos nacionales y están sujetos a una tasa de crecimiento calculada en función del crecimiento promedio trianual del PIB, de manera de reducir la volatilidad y prociclicidad de las transferencias.
- Los fondos del sistema de igualación surgen de impuestos nacionales y están sujetos a una tasa de crecimiento calculada en función del crecimiento promedio trianual del PIB, de manera de reducir la volatilidad y prociclicidad de las transferencias.



- Si una provincia se sitúa por debajo del valor de referencia establecido por la recaudación en “cinco provincias tipo”, recibe un pago de nivelación igual a la diferencia. Si la provincia se sitúa por encima de dicho valor de referencia, no recibe el pago de nivelación, pero tampoco realiza aportes.

España

Existen dos regímenes de financiamiento autonómico: el régimen foral, que corresponde al País Vasco y Navarra, y el régimen común, que corresponde al resto de las CCAA. Por su parte, la Comunidad Autónoma de Canarias posee un régimen fiscal especial como región ultra-periférica de la Unión Europea.

En términos generales, dentro del régimen común, las CCAA poseen un sistema de financiamiento vía impuestos compartidos y un conjunto de cuatro fondos a través de los cuales reciben transferencias y las redistribuyen entre ellas (De la Fuente, 2010 y 2012; Capello, Airaudó y Degiovanni, 2014), a saber:

- **Un Fondo de Garantía** (de Servicios Públicos Esenciales), que tiene como objetivo dotar a las CCAA de los recursos necesarios para cubrir los servicios públicos esenciales bajo un criterio de distribución que asegure los mismos recursos per cápita “ajustados”
- Considerando: la dispersión de la población, la dependencia o la insularidad. Se pondera la población real de cada región por una estimación del costo relativo por habitante de ofrecer en la misma un paquete estándar de servicios públicos común a todas ellas (es decir, por las necesidades relativas de gasto por habitante de cada región, calculadas de acuerdo con las variables demográficas y geográficas que afectan a la demanda y a los costos unitarios de los principales servicios públicos).
- **Un Fondo de Suficiencia Global**, que constituye un recurso financiero adicional cuyo objetivo es cubrir la diferencia entre las necesidades de gasto de cada comunidad autónoma y su capacidad fiscal.
- **Un Fondo de Compensación Interterritorial** para corregir desequilibrios económicos interterritoriales con base en un principio de solidaridad, destinado principalmente a fondos de inversión.



- **Un Fondo de Convergencia Autonómica** para favorecer la convergencia entre las CCAA, para evitar grandes desequilibrios entre las regiones y promover la convergencia entre las mismas
- Este fondo se compone de un Fondo de Cooperación (convergencia en términos de ingreso per cápita que se distribuye entre las regiones de menor ingreso) y un Fondo de Competitividad (convergencia en términos de financiamiento por habitante “ajustado” que se distribuye entre aquellas CCAA cuyo financiamiento por habitante “ajustado” quede por debajo de la media o por debajo de los ingresos tributarios totales por habitante “ajustado”)

Italia

Existe un sistema de impuestos compartidos y las regiones especiales reciben, además, transferencias específicas del gobierno central (Brosio, 1997).

A partir de la nueva Constitución del año 2001, se introdujo el concepto de estándar mínimo de provisión de servicios públicos básicos (como salud y protección social) y el mandato de igualación para las otras funciones basado en la capacidad fiscal solamente, sin considerar las necesidades de gasto para estas funciones (Brosio y Piperno, 2007).

El cambio en el sistema implicó la asignación de fuentes de impuestos propios para las regiones.

Los fondos para propósitos específicos fueron suprimidos y, luego de un período de transición, el sistema de transferencias tenía como objetivo distinguir dos líneas principales de gastos:

- i) necesidades relacionadas con la salud, en las cuales se distinguen seis categorías de servicios esenciales y la estructura de edad de la población se utiliza como el indicador más importante de esta necesidad;
- ii) necesidades no relacionadas con la salud, indicador con el cual se buscó implementar una distribución que tuviera en cuenta los costos extra que ciertas regiones enfrentan por su relativo pequeño tamaño (no obstante, este concepto no logró nunca implementarse y se mantiene una asignación que surge únicamente de negociaciones entre las partes y que no resulta tan transparente).



En relación con el sistema de transferencias para los gobiernos locales, se distinguen tres nuevos fondos:

- i. El Fondo Recurrente, cuyo objetivo es financiar un nivel mínimo y uniforme de servicios básicos y su asignación se realiza a partir de ciertos indicadores de las municipalidades (población y estructura etaria, tamaño de áreas urbanas y suburbanas, densidad de la población y acceso de la población a servicios) y otras condiciones socioeconómicas de las provincias donde se sitúan dichas municipalidades.
- ii. El Fondo Igualador, que se distribuye de manera gradual hasta lograr la igualación de los recursos tributarios per cápita de cada gobierno local (hasta moverlos hacia el promedio calculado para todas las unidades de gobierno bajo el mismo rango de población).
- iii. El Fondo Condicional, que incluye transferencias de programas de la Unión Europea, las correspondientes transferencias cofinanciadoras del propio país, y transferencias específicas del gobierno central destinadas a cubrir disparidades regionales.

Suiza

Características:

- Suiza es una federación descentralizada con 26 cantones que poseen un alto grado de autonomía
- Cuenta con programas de igualación que aceptan ciertas diferencias mínimas entre los estados, siempre y cuando sean de un carácter tal que no hagan peligrar la cohesión del país.

Existen tres tipos de programas de igualación (Dafflon y Perritaz, 2002):

Transferencias condicionadas basadas en un elemento de nivelación llamado “indicador definitivo de capacidad financiera” que se computa usando distintos indicadores de capacidad fiscal:

- Un 30% según el ingreso per cápita cantonal.
- Un 30% según la carga fiscal (inversa de la suma de los impuestos cantonales y municipales que recauda cada cantón).



- Un 20% según un índice de esfuerzo tributario (ingresos tributarios por habitante ponderados por el índice de carga fiscal).
- Un 20% según indicadores de diferenciales de gastos (un 10% según la proporción de tierra agrícola en regiones montañosas, como representativo del costo, y un 10% según la densidad de población, como representativo de la necesidad).

Un esquema de igualación bajo un sistema de coparticipación entre la Confederación y los cantones, que se distribuye a partir de diferentes criterios según el tipo de impuesto:

Los cantones reciben un 30% del impuesto directo federal que se distribuye de acuerdo con el lugar de residencia de los contribuyentes y de acuerdo con la capacidad financiera.

Del 10% del impuesto anticipado se distribuye el 5% de acuerdo con la población y el restante 5% de acuerdo con el “indicador de capacidad financiera” (pero solo entre los cantones cuyo índice definitivo sea inferior a 100).

Finalmente, los cantones reciben el 12% de impuestos aduaneros sobre los combustibles que se distribuye de acuerdo con indicadores de gastos en rutas y autopistas.

Independientemente de este criterio de asignación, se trata de transferencias no condicionadas.

Un tercer programa que tiene relación con:

La contribución de los cantones a los gastos del sistema de seguridad social (seguro para ancianos y “sobrevivientes”, pensiones para discapacitados y asignaciones familiares en agricultura)

Modificaciones hechas a partir de 2008:

- Se delimitó y dividió la responsabilidad de las distintas funciones llevadas a cabo, hasta ese momento, en forma conjunta entre el gobierno central y los cantones.



- Se procedió a la igualación con base en la capacidad fiscal: ahora esta se basa en impuestos cantonales potenciales (definidos como impuestos estandarizados sobre el ingreso, la riqueza y los beneficios, en relación con el ingreso y la riqueza gravable).
- Se realizó la igualación de factores, y se dividió en tres áreas principales:
 - Igualación por factores geográficos y topográficos.
 - Igualación por factores socioeconómicos y por aglomeración urbana.
 - Igualación que considera funciones típicas de los grandes centros urbanos.

China

Características:

- China es un país unitario cuyo sistema político es jerárquico verticalmente y está dividido en cinco niveles de gobierno: un gobierno central, 31 unidades de nivel provincial, 331 gobiernos de nivel de prefecturas, 2.109 condados y 44.741 municipios.
- Se trata de un país altamente descentralizado por el lado del gasto (el 85% de los gastos totales se realiza a nivel subnacional), esquema que entrega fuerte autonomía a los GSN para la toma de decisiones de asignación de recursos. Por el contrario, el sistema fiscal chino se caracteriza por ser virtualmente centralizado por el lado de los ingresos.
- El gasto subnacional se financia sobre todo mediante transferencias intergubernamentales.
- El sistema de transferencias está compuesto de la siguiente manera:
 - i. Ingresos compartidos provenientes de los ingresos tributarios del gobierno central. Una reforma hecha en 1994 hizo posible el paso de un sistema basado en negociaciones políticas a uno que se rige por una fórmula de repartición. Este sistema favorece las provincias económicamente más aventajadas dado que obtienen la mayor proporción de transferencias.
 - ii. Subvenciones (grants) que incluyen transferencias para el financiamiento de programas de asistencia, sobre todo educación, transporte y vivienda social. Por otro lado, están las transferencias no condicionadas, de libre disponibilidad (60%), que han sido diseñadas



para dar más autonomía a los GSN. Entre estas últimas se encuentran las transferencias de igualación (llamadas “transicionales”), introducidas en 1995 específicamente para reducir las disparidades fiscales entre provincias

- Estas transferencias de igualación comprenden tan solo una proporción pequeña del total de las transferencias (18%) y por lo tanto la literatura especializada coincide en señalar que resultan inefectivas para reducir las disparidades fiscales (Martínez-Vázquez et al., 2014; Bahl, Goh y Qiao, 2015).

Finalmente existen subvenciones para cerrar la brecha vertical, las cuales constan de transferencias básicas mínimas iguales a los niveles percibidos en 1993, destinadas a regiones con minorías y al incremento de salarios del sector público, entre otros objetivos.

Indonesia

Características:

- En este país, la amplia diversidad y conformación territorial ha marcado el sistema y la estructura de gobierno unitario y descentralizado, con tres principales niveles de gobierno: gobierno central, provincial (33) y distrital (491 distritos que se dividen en kabupaten y kotas, es decir municipios).
- El proceso de descentralización en Indonesia ha sido rápido (se ha conocido a nivel internacional como el Big Bang) y se ha implementado con la intención de acercar más el Estado a las comunidades locales y consolidar la democracia
- Cuentan con instrumentos que incluyen los ingresos compartidos y las transferencias de asignación específica.
- Desde entonces ha habido un crecimiento sostenido de las transferencias hacia los GSN, que actualmente alcanza cerca del 50% del presupuesto nacional y representa aproximadamente un 6% del PIB.
- El sistema de transferencias tiene tres grandes componentes:
 - i) las transferencias de igualación.
 - ii) los fondos de desconcentración para financiar las oficinas del gobierno central que se trasladaron a los territorios.



- iii) los fondos de las aldeas (village funds). El componente de igualación es el de mayor magnitud y se puede desagregar en varias categorías.

El Fondo General de Asignaciones (DAU), que es la mayor fuente de ingresos para los gobiernos locales, es una transferencia de propósito general para todos los GSN, (tiene etiquetado el pago de salarios de los servidores públicos).

El propósito principal del DAU es reducir las disparidades fiscales horizontales, y la asignación de dichas transferencias se realiza por medio de una fórmula que incorpora, además de la asignación básica para el pago de los salarios, un cálculo de la brecha fiscal.

La capacidad fiscal se estima considerando los ingresos propios más los ingresos compartidos.

Las necesidades de gasto se calculan a partir de variables como la población, la superficie territorial, un índice de costos, el índice de desarrollo humano y el PIB per cápita.

Finamente están las transferencias para propósitos específicos, que se distribuyen a ciertos GSN y a programas en sectores particulares. Su principal función es financiar la inversión en capital en áreas y proyectos que se ajusten a las prioridades del gobierno nacional. Se requiere que los GSN cofinancien dichos proyectos por lo menos con un 10% del total del valor.

Vietnam

Vietnam es un país unitario con tres niveles de gobierno: 64 provincias debajo de las cuales se encuentran 682 distritos y aproximadamente 11.000 comunas. Hay tres ciudades principales que poseen un status de provincia: Hanoi, Ho Chi Minh City y Hai Phong.

En términos del sistema de transferencias, la Ley define el sistema de coparticipación de ingresos entre niveles de gobierno; establece que la coparticipación del gobierno central a las provincias la determina el Comité Permanente (Standing Committee) de la Asamblea Nacional, mientras que por debajo del nivel provincial la asignación de ingresos compartidos a distritos y comunas queda a discreción de las provincias, las



cuales instituyen la asignación presupuestal global, de gasto sectorial y entre niveles de gobiernos locales en sus territorios.

- La Ley de 2002 también determina que se compartan con los GSN los ingresos de nivel central percibidos por el IVA y los impuestos especiales al consumo, a la renta personal y a la gasolina.
- Según la Ley, las principales transferencias fiscales se pueden agrupar en dos categorías:

1.- Las transferencias condicionadas. Buscan implementar, objetivos de programas nacionales (reforestación, salud pública, pobreza, etc.) o beneficiar provincias específicas. Por otra parte, hay transferencias condicionadas para ejecutar programas de emergencia y rehabilitación que contribuyen a subsanar desastres naturales, las cuales requieren la aprobación de la Asamblea Nacional. Las transferencias condicionadas representan alrededor del 60% del total de recursos transferidos a las provincias

2.- Las transferencias de igualación: Son recursos de libre disponibilidad de las provincias, dirigidos explícitamente a reducir las brechas fiscales y a atender la inequidad territorial.

Estas transferencias representan cerca del 40% de las transferencias totales.

Las asignaciones se calculan de forma transparente a partir de una fórmula estándar basada en la capacidad de generación de ingresos y en las necesidades de gasto de las provincias (Uchimura y Kono, 2013).

Para esto, se estiman las transferencias para varias categorías, como educación y salud, y se usan una norma de asignación por cliente o per cápita que se basa en la ubicación en el territorio (criterios como costos y precios de entrega de los servicios, bases revolucionarias del pasado, grupos minoritarios, zonas pobres, tamaño poblacional y condiciones socioeconómicas).

Las provincias a su vez reparten transferencias hacia sus distritos y comunas, pero sin reglas ni metodologías fijas, quedando a discreción de las provincias.



CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Una vez realizada la capacitación y las presentaciones hechas por los funcionarios del ministerio de economía y finanzas del gobierno boliviano, se pudo apreciar que existe una necesidad por mejorar los criterios que orientan la distribución de los recursos que se transfieren desde el nivel central de gobierno a los niveles subnacionales de gobierno.

Hasta ahora, y al igual que en América Latina, las transferencias desde el nivel central de gobierno de Bolivia se realizan, principalmente orientadas por criterios per cápita, pero eso ha provocado, como en la región, profundizar o acrecentar las disparidades sociales, territoriales y también institucionales.

En esta misma dirección, en estudios comparados recientes sobre descentralización fiscal, existe consenso en que estos criterios se deben mejorar o perfeccionar, incorporando otros elementos que den cuenta de los factores que profundizan la disparidad institucional para proveer un servicio público, como, por ejemplo, pobreza, costos de prestar un servicio público de acuerdo a características territoriales, demográficas o ambientales.

En este contexto se recomendaron tres caminos para avanzar en la necesidad de un nuevo pacto fiscal en Bolivia.

El escenario A: Propósito del pacto fiscal. Este escenario, más bien es una condición para impulsar cualquiera de los siguientes tres escenarios. Establecer “un propósito del Pacto fiscal” se refiere a la preparación social y política para un pacto fiscal que necesariamente incorporará otros elementos para las transferencias de recursos fiscales, además de la tradicional distribución per-cápita. Se trata de establecer un discurso político de línea bases, que establezca que el propósito de este nuevo pacto fiscal es reducir las disparidades sociales y territoriales de Bolivia.

Es decir, el propósito es avanzar hacia una política de descentralización que garantice a cada ciudadano que no importe donde nazca o donde vive, sino que el Estado a través de sus instituciones nacionales y subnacionales es capaz de garantizar un mínimo de bienestar social a su comunidad.



Este propósito, base para cualquier cambio, debe ser difundido entre actores políticos como congresistas, gobernadores, alcaldes y todo actor político vinculado a la decisión sobre este nuevo pacto fiscal. Adicionalmente se debe hacer una difusión hacia la ciudadanía, en el mismo sentido, sobre todo para sensibilizar y socializar la medida que se tome, ya sea inspirada en cualquiera de los tres escenarios siguientes. Desarrollar bien esta etapa será determinante para fundar el hecho de que no se quiere perjudicar a ningún actor, territorio o sector, sino que, muy por el contrario, se requiere avanzar hacia una mejor distribución de los recursos fiscales con el claro objetivo de reducir las disparidades sociales y territoriales y dar un paso mas hacia la idea de que ya no importe donde nazcas, sino que se garantiza un mínimo de bienestar e igualdad en Bolivia.

Escenario B: Distribución Per cápita ajustado. Este escenario implica mantener la actual distribución per-cápita en un porcentaje relevante del total de las transferencias que realiza el gobierno hacia los gobiernos subnacionales (GSN), pero dejar un porcentaje relevante (puede ser 30% o 40% del total) que se distribuya basado en los principios que contemplan las transferencias de igualación, tales como el Índice de Desarrollo Humano (IDH), Pobreza, capacidades institucionales de los GSN, y/o características demográficas). Cabe señalar que los criterios de igualación que se incorporen en los mecanismos deben estar garantizados por el nivel central, en el sentido que la información existe y que los datos son fidedignos, gozan de credibilidad por actores políticos, todo ello para poder fundar técnicamente la medida.

Escenario C. Creación de un mecanismo de transferencia de igualación. Este escenario implica reemplazar el actual sistema de transferencias basado en la distribución per cápita, por uno nuevo que incorpore en las transferencias de igualación otros criterios, como los vistos en clases, entre los que se puede destacar: Pobreza, IND, costo de prestar servicios básicos a nivel subnacional, disparidad institucional, realidad democrática, territorial. U otro indicador o criterio que defina el gobierno nacional. La principal dificultad de esta medida es que puede generar oposición en aquellos sectores o gobiernos subnacionales, que son los mas favorecidos con el actual sistema de distribución y transferencia.

Escenario D. Escenario mixto. Mantención de distribución per-cápita y creación de un mecanismo de transferencia de igualación. Este escenario, consiste en mantener un porcentaje de transferencia per cápita, pero a diferencia del escenario



B, implica crear un nuevo mecanismo de transferencia de igualación pero que este focalizado, en áreas que el gobierno defina como prioritarias para avanzar en materia de equidad territorial y que apunten a áreas sensibles, estratégicas o que garanticen un mínimo de bienestar hacia la ciudadanía (puede ser salud, educación, medio ambiente, entre otros). En el mecanismo nuevo, se debe contemplar necesariamente la disparidad existente entre municipios y/o departamentos en Bolivia. Por ello, esto implica, tener un escenario técnico sólido que permita definir muy bien por un lado las áreas a abordar (competencias específicas, por ejemplo) y los criterios de distribución entre gobiernos subnacionales.

Cualquiera de los escenarios que potencialmente se adopten por parte del gobierno, requiere definir si será a partir de los recursos que actualmente se recaudan, o se contemplará una reforma o en este mismo pacto fiscal, se considerará un nuevo impuesto de carácter nacional o sobre actividades económicas específicas.

En conclusión, se pudo apreciar que existen posibilidades de que, técnicamente se puedan elaborar nuevos mecanismos con criterios de distribución que apunten a lograr el objetivo de reducir disparidades sociales, institucionales y territoriales. Además, se pudo evidenciar la destacada capacidad técnica y tendencia a la innovación que mostraron los profesionales participantes en la capacitación, quienes comprendieron lo medular de los contenidos. Fue así como en el taller pudieron demostrar con medidas y propuestas concretas, prácticas, y esencialmente apegadas a la realidad territorial y política de Bolivia. Esto indica que, en el aspecto técnico, no existe riesgo en traducir, de manera exitosa los contenidos a un mecanismo concreto en esta materia.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ahmad, E. y Brosio, G. (2006), *Handbook of Fiscal Federalism*, Massachussets, Edward Elwar Publishin.
- Ambrosini, G. (1933): "Un tipo intermedio di Stato tra l'unitario e il federale caratterizzato dall'autonomia regionale", en *Rivista di Diritto Pubblico*, Nos. 93-92-100.
- Badía, J. F. (1963), "El Estado Regional como realidad jurídica independiente", en *Revista de estudios políticos*, N° 129-130.
- _____ (1977), "La región y el Estado regional", en *Revista española de la opinión pública* N° 47.
- Boex, Jameson y Martinez-Vazquez, Jorge (2007), "Designing Intergovernmental Equalization Transfers with Imperfect Data: Concepts, Practices, and Lessons", en *Fiscal Equalization: Challenges in the Design of Intergovernmental Transfers*, Jorge Martinez-Vazquez, Bob Searle (eds.), Springer.
- Brosio, Giorgio (1997), "Financing Regional and Local Governments - Italy and Spain," en *Financing Decentralized Expenditures*, Ehtisham Ahmad (ed.), Edward Elgar Publishing, pp. 213-233.
- Brosio, Giorgio y Stefano Piperno (2007), "Assesing regional and local government expenditure needs in Italy. Small achievements and big prospective issues", Paper prepared for the Seminar on Expenditure Needs in Copenhagen, Septiembre.
- Capello, M.; Airaudó, F.; y Degiovanni, P. (2014), *Sistema de Transferencias y Nivelación Fiscal: Una Comparación Internacional*.
- Constitución Política del Estado plurinacional de Bolivia (2009), *Bases Fundamentales del Estado Derechos, Deberes y Garantías*. Capítulo Primero: Modelo de Estado, Artículo 1. Estado Plurinacional de Bolivia.
- Dafflon, B. y Perritaz, S. (2002), "Federal-Cantonal Equalisation in Switzerland : An Overview of the Present System and Reform in Progress", International Fiscal Conference, October 28-29. Charlottetown, Prince Edward Island, Canada Fiscal Equalisation and Economic Development Policy within Federations.
- Egger, Peter; Koethenbuerger, Marko; Smart, Michael (2010), "Do fiscal Transfers Alleviate Business Tax Competition? Evidence from Germany," en *Journal of Public Economics*, Vol. 94 Nos. 3-4, pp. 235-246.



- Falleti, T. (2006), "Una Teoría Secuencial de La Descentralización: Argentina y Colombia en Perspectiva Comparada", en *Desarrollo Económico*, Vol. 46 N° 183.
- Fossas, E. (2002) "Igualdad y pluralismo nacional" en *Democracia y pluralismo nacional*, F. Requejo (ed.), Barcelona, Ariel.
- Martinez-Vazquez, Jorge; Panudulkitti, Panupong; Timofeev, Andrey (2014), "Urbanization and the Poverty Level", en *Revista de Estudios Regionales*, N° 100, mayo-agosto.
- OCDE (2014), "Ficha informativa sobre los efectos macroeconómicos de la política de competencia", París, OCDE
- Rye, C. R y Searle, B. (1997), "The Fiscal Transfer System in Australia", en *Financing Decentralized Expenditures*, Edward Elgar Publishing.
- Shah, Anwar (2014), "Principles and the Practice of Fiscal Equalization Transfers with special emphasis on Solidarity or Robin Hood Programs", The Ministry of Finance , Poland and the World Bank Workshop on "Fiscal Equalization Transfers – International Practices : Lessons for Poland". Warsaw, Poland, 11-12 December, 2014.

